



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

1970년대 미국 아시아 정책 전환과 일본의 대한(對韓)정책 변화

-다나카(田中角榮)와 오히라(大平正
芳)내각의 비교-

2019년 8월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

방유민

1970년대 미국 아시아 정책 전환과 일본의 대한(對韓)정책 변화

-다나카(田中角榮)와 오히라(大平正
芳)내각의 비교-

지도 교수 신 욱 희

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함
2019년 8월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
방유민

방유민의 외교학석사 학위논문을 인준함

2019년 6월

위원장 _____전재성_____ (인)

부위원장 _____이정환_____ (인)

위원 _____신욱희_____ (인)

초 록

냉전기 한일 관계는 한미일 삼각안보체제 내에서 미국의 대아시아 정책의 영향을 받으며 발전하였다. 1965년 한일국교정상화로 완성된 한미일 안보 체제는 동북아 지역의 대공산권 봉쇄 정책을 주도하였고, 한일 양국은 미국을 매개로 한 안보 시스템 내에서 긴밀한 협력을 도모하였다. 본 연구는 미국 아시아 정책과의 밀접한 연계 하에 발달한 한일 관계의 기존 연구가 구조적 차원의 분석에 편향되어 있다는 문제 의식에서 출발한다. 특히, 냉전기 한일 관계가 체제적 압력에 역행하는 혹은 그에 차선하는 방향으로 전개된 예시는 구조적 유인의 불충분성을 시사한다.

본 논문은 국제 체제와 국내적 요인을 동시에 고려하는 신고전적 현실주의를 통해 행위자 차원에서 냉전기 한일 협력과 반목의 동인을 규명하고자 한다. 국제 정치적 영향력을 매개하는 상이한 국내 정치적 요인을 강조하는 신고전적 현실주의는 유사한 체제적 연속성 속에 형성되는 대한 정책의 다양성을 강조할 수 있는 접근법이다. 핵심 연구 질문은 “유사한 체제적 압력(미국의 아시아 정책)에도 불구하고 다나카와 오히라 내각이 대조적 대한 정책을 전개한 원인과 과정은 무엇인가?”이다. 본 논문은 두 수상의 상이한 대한 인식과 대한정책결정구조 간의 상호 작용이 대조적 성격의 대한 정책으로 이어졌다는 가설을 제시한다.

본 연구는 문헌 연구를 통해 수상의 국제 정세 인식과 대한정책결정구조를 설명 변수로 규정하고, 조작화한다. 국회의사록은 한국 문제를 둘러싼 보혁 간 대립을 가장 잘 유추해 낼 수 있는 자료이며, 국내 정치적 압력 속에 형성되는 대한정책결정과정을 재구성할 수 있다는 점에서 유의미하다. 또한 국회소신표명연설은 국제 정세 및 국정 전반에 대한 총리의 정책적 이념을 토대로 수상 개인의 동아시아 지역 구상과 대한 인식을 구체화할 수 있다는 점에서 유용하다. 이 외에도 본 연구는 개별 발언집과 인터뷰 기록을 참고하여, 미시적 분석 수준에서 1970년대 한일 협력 증감의 원인을 분석하였다.

다나카와 오히라 내각기 대한 정책은 수상 특수의 동아시아 지역 구상과 대한정책결정구조가 대조적으로 상호 작용한 결과로서 이해할

수 있다. 애초에 한국을 소외시 한 강대국 위주의 동아시아 지역 질서를 구상한 다나카에게 한국에 대한 야당의 강한 반발은 중립적인 대한 정책을 택할 수 밖에 없었던 국내 정치적 환경을 제공하였다. 한일 관계를 바라보는 보혁 간 대립은 1970년대 중반 김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건과 같은 일련의 우발적 사고들을 겪으며, 자민당 내부 분열로까지 이어졌다. 즉, 반한 세력의 정치적 입지가 확대됨에 따라 한일 관계의 당위성에 대한 의문은 더욱 커졌고, 이는 대한 정책의 고립화와 중립화로 이어졌다. 반면, 열린 지역주의에 입각하여 아시아와 태평양을 연결한 지역 공동체를 구상한 오히라 수상에게 한국 문제는 주요한 외교 과제로 부상하였다. 본래 친한적 인식의 소유자인 오히라는 신냉전의 도래로 한일 협력을 옹호한 자민당 내 친한 세력을 기반으로 우호적 대한 정책을 견지하였다. 이는 1970년대 말 한일 안보 협력 및 한국을 배려한 등거리 외교 등에서 두드러졌다.

본 논문이 갖는 함의는 다음과 같다. 첫 째, 행위자 측면에서 냉전기 한일 관계의 역동성을 설명함으로써, 거시적 분석에 치중되어 있는 기존 연구들을 보완한다. 둘 째, 수상과 대한정책결정과정 간의 상호 작용을 통해 친한 혹은 반한이라는 이분법적 분류에서 나아가 국내 정치적 차원에서 거듭 변화하는 대한 정책의 역동성을 강조한다. 마지막으로 내각 및 총리의 정책적 성향의 분석을 통해, 냉전기에 국한되지 않고 향후 한일 관계의 지표를 예측할 수 있다는 함의를 시사한다.

주요어: 외교정책론, 대한정책결정과정, 냉전기 한일 관계, 수상 인식, 한미일 안보체제, 신고전적 현실주의

학번: 2017-26968

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 문제 제기와 연구 질문.....	1
제 2 절 선행연구검토.....	4
제 3 절 연구 방법.....	6
제 4 절 논문의 구성.....	7
 제 2 장 이론적 고찰	9
제 1 절 신고전적 현실주의: 구조와 국내 정치의 종합적 고려.....	9
제 2 절 일본의 정책결정과정과 수상의 지위 및 인식.....	15
 제 3 장 다나카 내각과 1972~1974 년 한일 관계	20
제 1 절 닉슨의 후퇴(détente)와 남겨진 공백.....	20
1) 1970 년대 중반의 한일 갈등.....	24
제 2 절 선진국을 중심으로 한 동아시아 구상과 소외된 한일 관계.....	27
1) 미중일 중심의 동아시아 지역 구상.....	27
2) 다나카 총리의 중립적 대한 인식.....	34
제 3 절 반한(反韓) 세력의 확대와 보혁 대립의 심화.....	40
1) 동아시아 문제를 둘러싼 보혁(保革) 및 자민당(自民黨)내 갈등.....	40
2) 한국 문제 처리에 관한 보혁 대립.....	42
3) 자민당 내부 분열로 이어진 한일 갈등.....	50
4) 1972~1974 년 대한정책결정구조.....	53
제 4 절 소결론 (정책결정구조와 인식의 상호 작용).....	56
 제 4 장 오히라 내각과 1978~1980 년 한일 관계	59
제 1 절 닉슨에 이은 카터 정권의 재후퇴.....	59
1) 1970 년대 후반의 한일 협력.....	63
제 2 절 아시아와 태평양을 연결한 동아시아 구상.....	67
1) 환태평양연대구상을 통한 열린 지역주의(open regionalism).....	67
2) 오히라 총리의 우호적 대한 인식.....	74
제 3 절 한일 협력을 지지한 자민당과 보혁 대립의 감소.....	80
1) 김대중 사건을 두고 이어진 보혁 갈등.....	80
2) 북일 관계와 한국 조항에 대한 보혁 간 입장 차.....	87
3) 1978~1980 년 대한정책결정구조.....	92
제 4 절 소결론.....	94

제 5 장 결론.....	96
참고 문헌.....	103
Abstract.....	112

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기와 연구 질문

“냉전기 미국의 아시아 정책 변화는 한일 관계에 절대적인 영향력을 행사하였는가?” 이는 냉전기 한일 관계 연구에서 지속적으로 제기되는 문제이다. 본래 미국의 동북아 대공산권 봉쇄 정책은 한미상호방위조약 및 미일방위협력조약을 맺는 ‘허브앤스포크(hub-and-spoke)’ 형태를 통해 이루어졌으나¹, 1965년 한일국교정상화가 체결됨에 따라 한미일 삼각안보체제가 완성되었다.

이러한 역사적 배경을 바탕으로 냉전기 한일 관계는 한미일 안보 체제 내에서 상당 부분 미국 정책의 영향을 받으며 발달하였다.² 1970년대 초반은 일본이 미국으로부터 동아시아 안보에 관해 적극적인 역할을 요구받는 상황에서 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 내각이 이에 수긍함으로써, 활발한 안보 협력이 가능하였다.³ 반면 다나카 가쿠에이(田中角榮)의 중일 국교 회복은 닉슨(Richard Nixon)의 방중을 계기로 공산 국가들과의 수교에 있어서 한국 조항이 더 이상 유효하지 않음을 보여주었고, 이는 한국 측의 반감을 사게 되었다. 그러나 미키(三木武夫)-포드(Gerald R. Ford)대통령 공동 커뮤니케에서 한국 조항이 복원되면서, 한일 관계의 양상은 전환되는 듯하였다. 이후 1970년대 후반에 이르러 후쿠다 다케오(福田赳夫)와 친한적 성향의 오히라 마사요시(大平正芳)가 차례로 집권하면서, 카터(Jimmy Carter) 정권의 주한미군철수 반대 표명은 물론 다양한 제도를 구축하며 대한 협력의 기초를 이어나갔다.

¹ 박선원, “냉전기 한미일 관계에 대한 체계 이론적 분석”, 한국정치외교사논총, Vol. 23, No. 1 (2001), pp. 313~342; Hinata-Yamaguchi Ryo, “Completing the US-Japan-Korea AllianceTriangle: Prospects and Issues in Japan-Korea Security Cooperation”, *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 28, No. 3 (2016), pp. 383~402.

² 최희식, “한미일 협력체제 제도화 과정 연구”, 한국정치학회보, Vol. 45, No.1 (2011), pp. 289-309. 이는 곧, 냉전기 한일관계를 분석하면서 미국의 동아시아 정책과 안보 공약을 논의하지 않을 수 없음을 의미한다.

³ 소에야 요시히데, 『일본의 미들과워 외교: 전후 일본의 선택과 구상』 (서울: 흐름사, 2006); Nagai Yonosuke, “Social Attitudes and Foreign Policy During the 1970s”, *The Silent Power: Japan's Identity and World Role* (Tokyo: Simul Press, 1976), Robert S Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969~1976* (New York: Cambridge University Press, 1984). Ch. 3 The Nixon-Kissinger Strategy: 1. Defining the ‘Limited Adversary Relationship’, 1969~1973 참고.

이처럼 냉전기 미국의 아태지역정책은 한일 간 공통된 안보 인식을 마련하는 혹은 약화시키는 계기로 작용하였다. 그 결과, 기존 한일 관계 분석은 미국의 정책 변화라는 구조적 요소에 치중되어 있다는 한계점을 갖는다. 그러나 냉전기 미국의 정책은 한일 관계를 항시적으로 결정했던 상수는 아니었으며, 양국은 협력의 정도와 양상에 있어 다양한 모습을 보이며 때로는 미국의 의도에 상응하지 않았다.⁴ 따라서 본 연구의 핵심 질문은 “유사한 체제적 압력(미국의 아시아 정책)에도 불구하고 다나카와 오히라 내각이 대조적 대한 정책을 전개한 원인과 과정은 무엇인가?”이다.

본 연구는 구조적 변수를 간과하지 않으나 일본이 자국의 관념을 기반으로 미국 정책에 반응하였고, 이것이 대한 정책의 근간을 형성했다는 점에서 구조의 절대적인 영향력을 부인한다. 따라서 국가 행위의 유일한 독립 변수로 구조를 상정하는 물질주의적 세계관에서 나아가 신고전적 현실주의(Neoclassical Realism) 이론을 통해 국제 체제는 물론 국내 요인을 종합적으로 고려하고자 한다. 국제 정치적 영향력을 매개하는 상이한 국내 정치적 요인을 강조하는 신고전적 현실주의는 유사한 체제적 연속성 속에 형성되는 대한 정책의 다양성을 강조할 수 있는 접근법이다.

본 연구는 신고전적 현실주의의 매개 변수 중에서도 수상의 국제 정세 인식과 대한정책결정구조를 중심으로 냉전기 한일 관계를 다루고자 한다. 당시 강대국을 상대하는 외교에 있어서 약소국의 입장이었던 한국의 주체성은 상당히 제한될 수밖에 없었고, 미일 두 국가가 인식한 전략적 이득과 손실에 따라 한국의 정책적 대응이 논의되었다. 그 결과, 냉전기 한국 외교는 일본 수상의 대한 인식과 불가분의 관계에 놓여있었다. 특히 수상이 인식하는 전략적 환경은 동아시아 지역 구상과도 일치하였는데, 이것이 한미일 안보 체제 내에서 어떠한 의미를 갖느냐에 따라 한국에 대한 포섭력 역시 변동하였다. 따라서 본 연구는 인식을 ‘동아시아 전략 구상’과 ‘대한 인식’으로 나누어 조작화함으로써, 각 수상의 동아시아 전략 속에 위치한 한국의 지위와 역할로부터 대한 인식을 유추하고자 하였다.

⁴ 신옥희, “기회에서 교착 상태로: 데탕트시기 한미 관계와 한반도의 국제정치”, *한국정치외교사논총*, Vol. 26, No. 2 (2005), pp. 253-285; 마상윤과 박원근, “데탕트기의 한미갈등”, *역사비평*, No. 86 (2009), pp. 113-139. 특히 다나카와 오히라 내각은 닉슨과 카터 정부의 주한미군철수정책 및 전방위 외교와 이로 인한 지속적 안보 위협에도 불구하고, 상이한 대한 정책을 추진하였다.

왜 수상이라는 개인적 측면에 집중해야하는가를 이해하려면 정책결정과정의 분석 수준에 대한 고찰이 필요하다. 구조적 분석이 미국의 정책 변화와 같은 외적 요인을 강조한다면, 국가적 수준은 국내 정치가 외교 정책에 미치는 영향 혹은 이를 제약하는 현상에 비중을 두고 있다. 미시적 수준으로는 정책 결정자의 심리적 요인이 존재하며, 이는 정책 결정자에 의해 해석되는 구조적 상황 또는 맥락으로 이해할 수 있다.⁵ 인식은 정책결정과정에 가장 직접적인 영향을 미치는 변수로써, 동일한 환경 내에서도 정책 결정자의 인식에 따라 상이한 결과가 나올 수 있다는 점에서 중요하다.⁶ 허드슨(Hudson)은 기존의 현실주의적 또는 구성주의적 연구가 외교정책결정과정에서 주체를 도외시하였음을 지적하며, 국가 관념을 형성하고 결정을 내리는 인간 행위자를 강조한다. 따라서 본 연구는 추상적 국가의 행위를 주도하는 행위자 차원의 분석을 위주로 1970년대 한일 관계를 재구성하고자 한다.

하지만 이는 냉전기 대한정책결정과정의 유일한 행위자가 수상임을 의미하지 않는다. 수상의 권력은 당내 기반 혹은 정치적 환경과 같은 다양한 국내 정치적 조건들에 의해 변화했기 때문이다. 특히 보혁 혹은 자민당 내 파벌 대립으로 대변되는 일본 특유의 정책결정구조는 수상 권력을 제약하는 혹은 강화하는 변수로 작용하였다. 예를 들어 닉슨 쇼크를 겪으며 다나카 파벌의 권력은 급격히 증가하였지만, 1970년대 중반 한국 문제를 둘러싼 보혁과 자민당 내부 갈등은 다나카의 대한 정책 재량권을 제한하였다. 나아가 오히라 내각기 한일 협력을 지지한 자민당의 상대적 컨센서스는 열린 지역주의에 입각한 오히라의 친한적 인식이 발현될 수 있는 당내 기반을 마련하였다. 따라서 수상의 인식은 다원화된 정책결정구조를 거쳐 외교 정책에 반영되었으며, 그 중 보혁 혹은 자민당 내부의 담론 분열은

⁵ Harold and Margaret Sprout, *Man-milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1956); Harold and Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, No. 4 (1957), pp. 309~328.

⁶ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1976); 뱌러리 허드슨, 『외교정책론』 (서울: 을유문화사, 2009). 그러나 본 연구는 행위자를 주체로 하는 연구 중 앨리슨(Allison Graham)의 합리적 행위자 모델(rational actor model)과 구별된다. 지도자는 독트린(doctrine)과 같이 예측 불가능한 상황에 직면한 경우, 제한적 정보가 아닌 개인의 인식에 의거하여 판단을 내리기 때문이다. 즉, 미국의 정책 변화로 대변되는 구조적 제약 속에서 행위자 주체성의 근간은 합리성보다는 구조의 변화를 해석하고 받아들이는 인식에서 찾을 수 있다.

수상의 인식이 타협되고 조정될 수밖에 없는 국내 정치적 압력으로 작용하기도 하였다.

제 2 절 선행연구검토

냉전기 한일 관계 연구는 대부분 구조 또는 국가 차원의 분석으로 분류할 수 있다. 특히, 미국의 정책 변화라는 구조 속에서 한일 관계를 분석한 것이 지배적인 연구 동향이였다. 미국으로부터 오는 포기의 두려움을 한일 관계에 접목한 빅터 차(Victor Cha, 2004)의 연구는 한일 관계의 이론화를 시도했다는 점에서 주목할 만하다. 이기태(2014) 역시 한일 관계가 미국 정책 변화에 의해 주도된다는 빅터 차의 의견을 수용하면서, 일본이 자국의 외교 노선 내에서 대한안보협력을 전개했다고 주장한다. 그러나 구조적 동인을 강조하는 이론은 사례 적용에 있어서 그 적실성이 도전받고 있을 뿐만 아니라, 강대국 위주의 분석이라는 면에서 미국뿐만이 아닌 피후견국들의 차원에서 한일 관계를 분석할 필요성이 대두된다.⁷

반면 냉전기 한일 협력의 증감을 체제적 변화에서 찾는 관점에서 벗어나, 국내 정치적 맥락에서 미국의 전략 변화와 국내연합정치(정권)의 상관성을 강조한 시각도 있다. 우승지(2003)에 의하면, 미국이 적극적인 개입을 주도하고 한일 정권의 성격이 유사한 경우 한일 협력 증가한다. 또한 김영미(2011)는 김대중 납치사건과 관련된 한국 측 외교 문서의 분석을 통해 일본 언론이 한일 관계에 미치는 영향 즉, 한일 갈등의 국내 정치적 변수를 강조한다. 한배호(1986) 역시 1970~1980년대 미국의 아시아 정책 변화와 맞물려 점차 보수화되어 가는 대한 정책을 내각 별로 설명한다. 위 연구들은 구조적 영향력보다는 한일 관계의 국내 정치적 동학을 강조한다는 장점이 있다. 그러나 여전히 이론과 사례가 부합하지 않다는 측면에서 보완이 필요하며⁸, 국내 정치적 요소와 실질적 정책결정과정 간 상호 작용에 대한 실증적 분석이 부족하다는 한계를 지닌다.

⁷ 미국의 개입 축소만이 한일 협력을 가져온다는 그의 가설은 닉슨 정부 시기의 한일 갈등이나 레이건 시기의 한일 협력을 설명하지 못한다는 단점이 있다.

⁸ 특히 우승지의 이론은 친한 성향을 가진 후쿠다 및 오히라 내각을 베타 연합으로 정의하였는데, 이는 의문이 드는 부분이다.

또한 국가 체제의 일환으로 역할 분담의 측면에서 냉전기 한미일 삼각 관계를 분석한 연구들이 있다. 구라타 히데야(倉田秀也, 2002)는 닉슨 독트린 이후 미국은 전시(戰時) 한국에 대한 지원을, 일본은 국방산업에 대한 지원의 형태로 평시(平時) 한국에 대한 지원을 분담하였다고 설명한다. 박선원(2001)은 냉전기 한미일을 공통된 안보 목표를 갖는 동맹 관계로 정의하며, 각 국가의 안보 공약에 따라 협력과 갈등을 반복하며 독립된 안보 체제로서 발전하였다고 분석한다. 최희식(2011)역시 1968 년 이후 한국의 자주 국방 강화와 일본의 한국 조항 수용을 기반으로 한미일 협력 체제가 제도화되었다고 주장한다. 하지만 역할 분담 측면에서 냉전기 한일 관계를 분석하기에는 일본의 역할 인식이 유동적이었다는 점에서 어려움이 있다.⁹ 수상 및 내각의 국제 정세 인식을 살펴보는 과정이 중요함은 이러한 점에 기반한다.

마지막으로 수상을 분석 단위로 설정하여, 각 내각의 정책 어젠다와 특수성을 통해 한일 관계를 분석한 연구는 미비한 상태다. 양기웅(2014)은 국회소신표명연설의 담론 분석을 통해 냉전기 총리의 대한반도 인식과 한일 관계의 연관성에 주목한다. 에드스트롬(Edstrom, 1999) 역시 각 총리의 연설 분석을 통해 그들의 세계관 및 정책적 이념을 구체화한다. 위 연구들은 행위자를 대상으로 한일 관계를 조명했다는 면에서 의미를 지닌다. 그러나 여전히 냉전기 수상의 인식 분석은 부족한 편이며, 인식 변수가 대한 정책에 미치는 영향력에 대한 고찰도 현저히 적은 상태다.

따라서 한일 관계에 대한 기존 연구들은 미국의 정책 변화와 한일 관계의 상관성 혹은 그것을 국가 체제적 수준에서 반박하는 경향이 지배적임을 볼 수 있다. 본 연구는 신고전적 현실주의 이론을 통해 대한정책결정구조와 지도자 인식 간 상호 작용을 중심으로 미시적 수준의 국내 정치적 역학에 집중하고자 한다. 다원적 정책결정과정 속 수상의 인식 발현 분석은 냉전기 안보 피후견국인 일본이 미국 정책의 영향력을 매개하는 과정을 고찰하기에 적합한 접근법이라고 볼 수 있다.

앞서 주지하였듯이 이는 국제 체제적 영향력을 부인하는 것이 아니다. 그러나 본고는 여전히 수상의 인식과 한국 문제를 둘러싼

⁹ 전술한 바와 같이, 일본의 역할 인식과 국인은 수상의 국내 및 국외 정세 판단에 따라 가변적인 것이었고, 역할의 수행 여부와 국익의 표현 방식 역시 수상의 인식에 기반한 것이었다.

정책결정구조가 미국 정책과 더불어 1970년대 냉전기 한일 관계를 규정한 변수였음을 주장한다. 이는 결국 친한적 성격의 수상이 집권할 경우, 한국과의 협력 가능성이 높아진다는 함의로 이어질 수 있다. 이는 외교 정책 결정 분석 과정에서 가장 미시적 수준에서 거시적 수준에 이르는 다차원적 분석 수준의 통합을 지향한다는 점에서, 행위자 측면의 분석을 보완한다는 장점이 있다.

제 3 절 연구 방법

본 연구의 핵심 가설은 다음과 같다. ‘다나카와 오히라 총리의 상이한 대한 인식과 이를 제약한 혹은 강화한 대한정책결정구조가 대조적 대한 정책을 구성하였다’. 이를 닉슨과 카터 행정부 시기의 한일 관계에 대한 비교 사례 연구를 통해 입증하고자 한다. 닉슨과 카터 정부는 모두 아시아보다 유럽을 중시하고 전자에 대한 미국의 개입을 축소하려했다는 점, 그리고 데탕트 기조에 따른 전방위외교를 전개했다는 점에서 유사하다.¹⁰ 그 결과, 두 정부가 전반기에 추진했던 불개입 정책은 한국뿐만 아니라 일본에게도 안보상의 우려를 촉진하였다. 그러나 공통된 안보 인식이 닉슨의 경우 제한적 협력 및 갈등으로 이어진 반면, 후자의 경우 협력으로 귀결된 점은 두 사례에 대한 주의를 환기시킨다.¹¹ 동일한 정책 하에서의 대조적 대응의 고찰은 기존 논의들이 주목한 체제 결정론을 보완하는 설명 변수는 물론, 일본의 국내 정치적 역학이 한일 관계에 미치는 영향을 검증하기에 적합하다. 비교 사례 분석을 위해 본 연구는 문헌 연구를 수행하고자 하며, 참고할 자료들과 주 목적은 다음과 같다.

첫째, 국회회의록검색시스템을 통해 공개된 국회의사록을 통해 다나카와 오히라 내각기 대한정책결정과정을 분석하였다. 국회 기록을 통해 여야 의원들의 발언을 분석하여, 일본 특수외교의 보혁 대립 속에서 형성되고 수정되는 대한정책결정과정을 재구성하였다.

¹⁰ 닉슨 정부의 중국 접근과 더불어 카터 정부 역시 소련과의 전략무기 삭감협정 (SALT 2)를 추진하였다.

¹¹ 특히 닉슨 행정부의 안보 정책 변화에 대해 한일 양국이 방기 불안을 공유했에도 불구하고, 두 정부의 협력이 단기적이었다는 점은 주목할만하다.

둘째, 국회소신표명연설을 통해 각 총리의 정세 인식과 대한반도 인식을 유추하였다. 국회소신표명연설은 임시 국회 혹은 국회 개회 시 총리가 발언하는 연설이다.¹² 따라서 연설에 드러난 국제 정세 및 국정 전반에 대한 총리의 정책적 이념을 기초로 동아시아 지역 구상과 대한 인식을 구체화하였다.

셋째, 수상 개인의 인식이 가장 명확하게 드러난 발언집(口言集) 및 인터뷰 기록을 참고하였다. 다나카 수상의 경우 인터뷰 서적을 참고하였고, 오히라 총리는 발언집을 검토함으로써 공식 및 비공식적 자료에서 수집할 수 있는 발언들에 초점을 맞추었다.

마지막으로, 1970년대 초에서 말기에 해당하는 다양한 신문 자료와 한일 관계의 국내 정치적 역학에 중점을 둔 1차 및 2차 문헌 연구의 분석을 통해 협력과 반목의 국내 정치적 동인을 설명해보았다. 한일 간의 공동성명서, 한일 정기각료회의의 공동성명서, 박정희 대통령의 연설문, 미일 간 공동성명서, 이 외에도 참고 문헌에 언급되어 있는 2차 자료들이 이에 속한다.

본 연구는 위 자료들을 통해 다나카와 오히라 수상의 정세 인식을 역사적으로 재구성하고, 그것이 어떻게 대한 정책에 반영되었는지 고찰한다. 즉, 일본 수상의 동아시아 구상이 미국의 정책을 받아들이는 과정에서 보혁 대립이라는 대한정책결정과정 속에서 조정되며 대한 인식 역시 변동하였고, 결국 이것이 냉전기 한일 관계의 성격을 구성하였음을 설명한다. 따라서 외교정책론에서 논의되는 정책 결정자의 인식의 중요성과 더불어 대한정책결정과정 내에서 수상이 차지하는 지위와 두 변수 간 상호작용의 결과로서 도출되는 대한 정책을 분석하고자 한다.

제 4 절 논문의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 1 장에서는 구조적 동인에 편향된 냉전기 한일 관계의 기존 연구에 대한 문제 제기를 통해 연구 질문을 제시하고, 선행 연구를 검토한다. 또한 연구 질문에 대한 가설로 국내 정치적

¹² 양기웅, “냉전기 일본 총리의 한반도 및한일 관계 인식 변화 (1945~1990): 국회소신표명연설분석”, *일본연구논총*, Vol. 40 (2014). 이 연설을 통해 총리는 참의원 및 중의원 본회의에서 국정 전반에 대한 본인의 소신 및 시대적 시정 방침에 대해 설명한다.

요소 특히, 수상의 인식과 정책결정과정 간의 상호 작용을 제시한다. 나아가 위 가설을 입증하기 위해 참고할 1 차 및 2 차 문헌 자료들을 간략하게 소개함으로써, 연구의 기본 동향에 대해 설명한다.

제 2 장에서는 이론적 고찰을 통해 신현실주의와 대조되는 신고전적 현실주의 이론들을 살펴본다. 또한 신고전적 현실주의가 설명하는 체제적 영향력을 매개하는 두 매개 변수 즉, 지도자의 인식 및 국가 구조와 관련된 일본적 특징을 살펴본다. 특히 다원주의적 일본의 권력 구조로 인한 시기별 수상의 지위 변동과 이로 인해 국내 정치적 압력 속에서 타협되는 총리의 동아시아 지역 구상과 인식에 대해 고찰한다.

제 3 장에서는 다나카 내각기에 해당하는 1972~1974 년의 한일 갈등을 살펴본다. 먼저, 닉슨 독트린을 기점으로 아시아에서 후퇴한 닉슨의 아시아 정책은 한일 협력의 구조적 유인을 제공하였으나 이는 1970 년대 중반 갈등으로 변질되었다. 감정적으로 악화된 한일 갈등은 한국 문제를 둘러싼 보혁 간의 대립을 심화시켰으며, 이는 자민당 내부 갈등으로까지 이어졌다. 그 결과, 선진국 위주의 동아시아 질서를 구상한 다나카 수상은 대한정책결정과정의 첨예한 대립으로 인해 중립적 성향의 대한 정책을 견지할 수밖에 없었다.

제 4 장에서는 오히라 내각기에 해당하는 1978~1980 년에 걸친 한일 협력의을 다룬다. 먼저, 닉슨과 평행선을 달리며 이루어진 카터 행정부의 주한미군철수는 아시아로부터의 거듭 후퇴를 상징했다. 이는 1970 년대 중반의 갈등을 종식시키고, 미국의 철군 정책에 대응하여 한일 협력의 기반을 다질 수 있는 기회로 작용하였다. 그러나 한국에 대한 오히라 총리의 관심은 남다른 것이었고, 한일 협력의 기운은 철군 정책이 취소된 이후에도 지속되었다. 특히 열린 지역주의와 소프트 파워 위주의 정책을 선호한 오히라 총리에게 한국은 중국 못지 않은 중요한 협력 대상국으로 인식된 것이다. 이와 더불어 신냉전의 도래는 자민당 의원들이 한국과의 선린우호관계를 지지할 수 있는 환경을 마련해주었다.

마지막 제 5 장은 결론으로서 본문의 간략한 요약과 함께 신고전적 현실주의가 시사하는 두 변수의 상호 작용을 위주로 한일 관계를 설명한다. 즉, 냉전기 미국의 정책으로 대변되는 체제적 압력은 한일 협력 혹은 반목의 출발점이지만, 관계의 구체적 성격과 방향은 국내 정치적 맥락에 의해 결정됨을 주장한다. 나아가 수상의 인식이 대한정책결정과정과 일치 혹은

갈등하는가에 따라 한국에 대한 포섭력 역시 변동함을 강조하며, 대한 정책은 사실상 다양한 행위자들 간의 공방을 통해 섬세하게 조정되고 있음을 주장한다. 끝으로 본 논문의 의의를 정리하고, 실천적 함의에 대한 고찰을 끝으로 마무리한다.

제 2 장 이론적 고찰

제 1 절 신고전적 현실주의: 구조와 국내 정치의 종합적 고려

대탕트적 기조에 따른 미국의 아태지역 정책이 일본의 국내 정치적 변수에 의해 변화되는 과정을 고찰하고자 하는 본 연구는 신고전적 현실주의(neoclassical realism)에 기초하여 다나카와 오히라 내각의 대한 정책을 비교 분석하고자 한다. 즉, 본 연구는 정책 결정자의 특수한 인식과 정책결정구조가 체제적 제약을 역행하는 혹은 차선적인 정책을 유도할 수 있음을 전제한다. 따라서 본 논문은 국제 정치적 수준의 세력 분배 구조는 물론 단위 수준의 매개 변수를 동시에 고려하는 신고전적 현실주의 접근법을 활용할 것이다.

주체-구조(agent-structure)에 관한 논의는 현대 국제정치학에서 지속적으로 제기되고 있는 문제이다. 이는 곧, 1970 년대 한미일 삼각안보동맹구조가 항시 한국과 일본의 행동을 지배했는지, 혹은 한국과 일본이 상호작용하는 결과로서 구조가 변화하고 발전되어 왔는지에 대한 논의로 이어진다. 대부분의 국제정치이론들은 구조와 행위자라는 두 개념이 갖는 비중에 따라 체제적인 압력이 어떠한 과정을 거쳐 국가의 행동으로 발현되는가에 대해 상이한 이론들을 제시하였다.

국가 행위의 유일한 독립변수으로써 구조를 상정하는 국제정치이론들은 주로 구조주의적, 물질주의적 경향을 보이며 힘의 분배와 같은 체제적 조건을 강조한다. 구조결정론자들은 유사한 구조적 조건 아래, 행위자들이 동일한 정책을 지향함을 가정한다. 따라서 무정부성에 기반한 힘의 분배는 국가 행동의 유일한 동인(動因)이 된다. 반면, 관념의 역할과 행위자의 주체성을 강조하는 고전적 현실주의 또는 신고전적 현실주의자들은 체제의 제약을 부인하고 국가의 행동을 구성하는 다층적인 국내정치적 조건들을 고려한다.

먼저 왈츠(Kenneth Waltz), 길핀(Robert Gilpin) 등으로 대표되는 신현실주의(neorealism) 이론은 국가를 합리적이며 일원화된 행위자로 가정하며 무정부적 국제 체계 하에서 자조의 원칙에 입각하여 일률적으로 행동함을 주장한다.¹³ 따라서 힘의 분배와 체제의 변화는 국가의 행동을 제약하는 요소이며, 국내 정치적 변수의 영향력은 도외시된다. 그 결과, 국제 정치의 성격과 특성은 절대적으로 체제적 구조에 의해 결정되며, 동일한 체제적 구조는 유사한 국가의 행동으로 발현된다.

신현실주의 외에도 구조주의에 편중된 세계관들은 국가나 개별 행위자에 해당하는 단위 차원의 변수를 소홀히하였다. 공격적 현실주의(offensive realism) 역시 유사한 체제적 유인(incentives) 아래 국가들은 서로 다른 국내 정치적 조건에도 불구하고 동일한 전략을 추구할 것이라고 보았다.¹⁴ 이 외에도 기대효용 이론(expected utility theory) 역시 국가의 외교정책과정은 상대적 힘, 동맹국의 국력, 지정학적 요인과 같은 체제적 변수들에 의해 좌우된다는 점을 강조하였다.¹⁵

물질주의적 구조의 영향력을 중시한 이론은 한일 간 불화의 원인을 미국 정책 변화에서 찾는다. 예를 들어, 글렌 스나이더(Glenn H. Snyder)의 ‘포기의 두려움’을 한일 관계에 접목한 빅터 차는 미국의 후퇴가 한일 간 증가된 협력으로 이어질 것이라고 예측하였다.¹⁶ 반대로, 미국의 적극적인 개입은 한일 간의 불화를 야기한다고 보았다. 물론, 냉전기 미국의 아태 지역 정책은 한일 관계의 성격에 상당 부분 영향을 미쳤다. 그러나 아시아로부터 멀어지고자 한 닉슨 정권기에 한국과 일본의 지도자들은 미국의 공백에 대해서도 다른 해석을 견지하였고, 이는 곧 두 국가의 상이한 정책적 대응으로 이어졌다. 즉, 데탕트 초기 미국 정책의 전환은 양국이 유사한 안보 우려를 공유할 수 있는 계기가 되었지만, 이러한 협력은 결국 1970년대 중반에 이르러 갈등으로 변질된 것이다. 이는 미국의 후퇴가 한일 협력으로 이어진다는 구조론적 해석과 직접적으로 상충되는 부분이다. 나아가 카터 정권기, 주한미군철수 중지로 인해 협력의 구조적 요인이 사라진 이후에도 우호적 대한

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theories of International Relations*, (Long Grove: Waveland Press, 2010).

¹⁴ Steven E. Lobell, “War is Politics: Offensive realism, Domestic Politics, and Security Strategies”, *Security Studies*, Vol. 12, No. 2 (2002), pp. 165-166.

¹⁵ Bruce Bueno de Mesquita 재인용. Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009).

¹⁶ Victor D. Cha, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각 안보체』, (서울: 문학과지성사, 2004).

정책이 유지된 점은 한일 관계가 비단 미국 정책에 의해서만 좌우되지 않음을 보여준다. 따라서 미국 변수를 강조하는 한일 관계의 체제 중심적 해석은 불충분하며, 구조적 영향력과 더불어 이를 매개하는 국내적 측면을 동시에 고려함으로써 냉전기 한일 관계의 완성된 이해가 가능하다.

결국 구조결정론자들의 전제는 국가들 간의 차이를 상쇄시키는, 즉 개별 국가를 암상자(black box)로 취급하는 것과 동일하였다. 이는 무정부적 시스템에서 국가의 행동을 좌우하는 있는 강력한 유인(誘因)이 상대적 국력이라는 점에서 당연한 결과일 수도 있다. 그러나 물질주의적 이론은 체계적 연속성에서도 상이한 행위를 보이는 국가들의 동인을 설명하지 못한다는 점에서 한계를 갖는다. 구조가 국가의 행위를 결정한다는 관점은 결국 정치적 의제의 수용 그리고 선택된 정책을 수행하기 위해 자원을 동원하는 능력에 있어서 편사치를 보이는 국가들의 다양성을 간과한 것이기 때문이다.¹⁷

따라서 물질주의적 혹은 구조주의적 계열의 이론들은 다양한 외교 정책의 유일한 독립 변수가 구조라는 측면에서 두 변수의 상관성을 간결하게 입증하였다는 점에서 간편하였으나, 이는 국내적 속성과 구조 간의 연관성을 요구하는 비판적 입장의 등장으로 이어졌다. 특히 고전적 현실주의(classical realism)는 구조와 분리된 국가 본연의 특성과 구조에 의해 외교 정책이 결정된다고 설명함으로써, 구조결정론자들이 간과한 국내 정치적 요소에 집중하고자 하였다.

구조적 영향력을 강조하는 월츠의 체계적 접근법에 맞서 모겐소(Hans J. Morgenthau), 키신저(Henry Kissinger), 울퍼스(Wolfers)로 대표되는 고전적 현실주의론자들은 국가나 지도자와 같은 변수들을 통해 외교정책결정과정을 설명하고자 한다. 이들은 국제 정치에서 힘의 바탕이 되는 국력의 근원과 행사에 집중하였으며, 국가와 사회 간 관계를 통해 국가 행위를 설명하고자 하였다.¹⁸ 그러나 구조적 영향력을 배제한 채, 국가와 사회의 상호작용만으로

¹⁷ 신현실주의에 대한 비판으로는 Ashely Richard K, "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, Vol. 38, No. 2 (1984), pp. 225-286 참조.

¹⁸ Neacsu, Mihaela, *Hans J Morgenthau's Theory of International Relations: Disenchantment and Re-enchantment* (New York: Palgrave Macmillan, 2010); Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.), 2009. 모겐소는 신중성을 지닌 지도자가 '6 가지 원칙'에 기반하여 국가 이익을 판단하고, 그 결과 3 가지 대외 정책 중 하나를 선택한다고 보았다. 또한 모겐소에 의하면 대외 정책을 추진하는 과정에서 지도자들은 물질적 지지는 물론 대중의 지지를 위해 국내 사회를 유도해야하며, 사회적 자원을 추출하고 동원하는 능력은 지도자에 따라 상이하다.

국가의 행동을 해석하는 고전적 현실주의는 체제 변수의 중요성을 간과하고 있다. 결국 구조와 독립되어 개별적으로 존재하는 행위자란 있을 수 없으며, 국가 역시 힘의 분배 구조에서 자유로울 수는 없기 때문이다.

고전적 현실주의는 체제의 일률성을 부정하고, 국가에 의해 비교적 자율적으로 주도되는 행동을 중시한다. 그러나 고전적 현실주의는 국가라는 추상적 단위를 의인화된 행위자로 치부함으로써, 국가 내에서 실질적인 행위를 주도하는 인간 주체에 대한 논의를 경시하였다. 이러한 한계를 보완하여 인간 행위자의 에이전시(agency)를 포함하려는 시도는 체제적 요인과 균등한 비중의 중요성을 지도자의 관념에 두고자 하는 학자들에 의해 주도되었다.

신고전적 현실주의(neoclassical realism)는 신현실주의가 중시한 체계적 요인이 국가에게 미치는 영향을 인정하며 이를 일차적인 독립 변수로 상징한다. 그러나 지도자의 관념과 사회로부터 자원을 추출하는 방식(국가 구조)에 의해 구조적 압력은 직접적이지 않으며, 변형된다는 점에서 신현실주의와 구별된다. 즉, 고전적 현실주의와 신현실주의가 교차하는 기점에서 신고전적 현실주의는 구조적 제약을 전제로 국가와 사회의 역할에 중점을 두어, 기존 이론들의 체제 편중적인 면을 보완하고자 한다.¹⁹

국제 정치와 국가 구조 그리고 지도자의 인식과 같은 다층적인 변수들을 동원하여 정책결정과정을 분석하고자 하는 신고전적 현실주의 이론들은 다채로운 형태로 나타난다. 기디온 로즈(Gideon Rose)에 의하면 상대적인 힘의 분포는 국가의 행위 패턴을 결정하는 가장 직접적인 동인이다.²⁰ 그러나, 체제적 압력은 단위 차원의 매개 변수를 통과하며 여과(filter)되기 때문에, 국가 간 힘의 분포는 간접적이며 한정적인 영향을 줄 뿐이다. 로즈는 구조적 영향력을 변형시키는 구체적인 매개 변수로서 지도자의 인식²¹과 국내 정치적 구조를 제시하고, 이를 통해 체제적 압력에 종속되지 않는 국가의 행위 패턴을 분석할 수 있다고 보았다.

¹⁹ 이는 월츠가 반기를 제시하는 환원적 차원의 단위 수준(unit-level)의 미시적 변수에 해당하며, 다양한 국내 정치적 요인 중에서도 신고전적 현실주의는 지도자의 인식과 정치 구조를 주요 변수로 제시한다. 신현실주의의 구체적인 내용과 사례 적용은 Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009) 참고.

²⁰ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 51, No. 01 (1998), pp. 144-172.

²¹ 로즈는 지도자의 인식을 상대적 힘에 대한 인식(perceptions of relative power)으로 정의할 수 있다. Rose, 1998, pp. 147.

자카리아(Fareed Zakaria) 역시 국제 체제 수준에서의 객관적인 힘의 분배보다는 이를 해석하는 지도자의 인식과 더불어 사회로부터 자원을 동원할 수 있는 능력에 의해 정책이 형성된다고 보았다.²² 따라서 외교 정책의 성격과 성공 여부는 정책 입안 과정에서 정부가 국내로부터 효율적으로 자원을 얻을 수 있는가에 따라 결정된다. 슈웰러(Randall L. Schweller)는 성공적인 국가 자원의 동원을 위한 이데올로기의 수단적 측면을 강조하였고, 탈리아페로(J.W. Taliaferro) 역시 민족주의와 반국가주의적 이념의 선전을 통해 국가의 자원 획득 능력이 증진될 수 있다고 보았다.²³

한편, 외교정책분석(foreign policy analysis) 분야에서도 정책 형성 과정에서 인간 주체의 역할을 반영하고자 하는 논의들이 등장했다. 정부를 단일의 합리적인 의사결정자로 인식한 합리적 행위자 모델(rational actor model) 행위자의 합리성과 이성을 전제로 하여 정치적 선택이 이루어진다고 본다.²⁴ 그러나 독트린과 같은 예측 불가능한 상황에 직면한 경우, 지도자는 모호한 정보가 아닌 개인의 인식에 의거하여 판단을 내리기도 한다.²⁵ 이는 합리적 행위자 모델이 가정하는 바와 같이 항상 기계적인 합리성을 전제로 행동하지 않는 인간의 면모를 보여준다.

정책 결정이 만들어지는 과정에서 이득과 손실의 계산에 기반한 합리성이 아닌 세계에 대한 정책 결정자들의 인식을 분석한 허드슨(Valerie Hudson)은 기존의 현실주의적 또는 구성주의적 연구가 주체의 개념을 소홀히 하였음을 지적한다. 허드슨은 국가 역시 추상적인 단위에 불과함을 주장하며, 구체적인 국가 관념을 형성하는 행위자는 결국 인간 행위자임에 주목하였다.

²² Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998). 이 외에도 Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro 의 논의들이 존재함.

²³ Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.), 2009. 슈웰러의 논지에 대한 내용은 Ch.8 Neoclassical Realism and State Mobilization: Expansionist Ideology in the Age of Mass Politics, 탈리아페로에 대한 자세한 내용은 Ch.7 Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Bulding for Future War 참고.

²⁴ 여기서 합리성이란 다양한 대안들(alternatives)의 비용편익분석(cost-benefit analysis)을 통해 각 대안의 효용 중에서 최대한의 효용을 선택하는 경향으로 정의할 수 있다. Allison T Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999), Ch.1 참고.

²⁵ 허드슨, 2009. 유사한 맥락에서 Herbert Simon 은 이를 “Satisficing Behavior”라고 명명한다. 가장 합리적인 선택을 택하는 대신, 현실적 제한에 부딪혀 최소한의 기준을 충족한 선택지를 고른다는 것이다. 자세한 내용은 Valerie M Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Lanham: Rowman & Littlefield Pub, 2007)를 참조.

즉, 오직 주체적인 정책 결정자만이 정체성을 형성하고 변화시키며, 또 이를 토대로 결정을 내릴 수 있는 것이다.²⁶

저비스(Robert Jervis) 역시 비슷한 맥락에서 국가라는 추상적 체제가 아닌, 정책 결정자들의 인식 분석 과정을 강조한다. 세계에 대한 정책 결정자들의 인식을 분석하지 않고서는 동일한 환경 하의 정책적 다양성과 행위자의 결단력을 충분히 부각시킬 수 없기 때문이다.²⁷ 또한 상대국의 능력과 의도에 대한 지도자의 왜곡된 오인(misperception)은 전쟁 발발의 원인이 될 수 있는데, 행위자의 인식이 국가 수준의 격돌을 초래한다는 점에서 미시적 변수의 위력을 가늠할 수 있다. 이처럼 정책 결정자의 인식을 분석하는 작업은 정책결정과정에서 주체의 에이전시를 통합하기 위한 첫걸음이 된다.

위 접근법들은 국가 안에서 능동적으로 활약하는 인간 행위자의 주체와 인식을 중시한다. 그러나 행위자가 국가 구조 내에서 향유할 수 있는 에이전시의 범위 설정에 대해서는 다소 차이를 보인다. 행위자는 국가라는 테두리 안에 존재할 수밖에 없으나, 정책 결정의 출발점은 어디까지나 지도자의 인식이다. 허드슨 역시 비슷한 발상에서 인식 분석의 중요성을 주장한다. 국가의 토대가 되는 국가 관념 혹은 정체성을 형성하고 변화시키는 것은 인간 행위자이기 때문에 정책형성과정에서 지도자 인식의 개입은 불가피하다고 본 것이다. 허드슨의 인식 우선주의적 발상은 관념과 제도 간의 상호 작용에 주목한 신제도주의와도 유사한 측면을 보인다.

따라서 제도 혹은 국가 속에 존재하는 행위자는 현실 세계에 대한 고유한 해석 그리고 인식을 바탕으로 구조적 변화에 능동적으로 반응하고 자율적으로 행동한다. 이는 구조적 변화 자체를 막을 수 없는 행위자지만 정책결정구조의 틀 안에서 그 충격을 완화하거나 방향을 전환시킬 수 있는 자율성을 지니고 있음을 시사한다.²⁸ 그 결과, 체제적 충격에 의해 재정열되는

²⁶ 외교정책결정과정(foreign policy analysis)에서 인간 주체 역할의 논의에 대한 자세한 내용은 Hudson 참고.

²⁷ Robert Jervis, 1976, pp.29~31. 이 외에도 골드스타인과 코헨은 정책적 관념을 세계관(world views), 원칙적 믿음(principled beliefs), 인과적 믿음(causal beliefs)로 정의하며 다음과 같은 과정을 통해 정책에 영향을 미칠 수 있다고 설명하였다. 1. 이정표(road maps)의 역할, 2. 정책의 초점(focal point): 정책에 대한 평형 상태에 도달할 수 없을 때, 관념은 조정 문제의 완화를 도울 수 있다. 3. 제도화(institutionalization). 자세한 내용은 Judith Goldstein and Robert O. Keohane, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca, London: Cornell University Press, 1993) 참고.

²⁸ 그 결과, 행위자는 국제 혹은 국내 정치로부터 완전히 자유로울 수 없다. 이는 외교 정책이 국제 정치 환경에 대한 인식은 물론 상대적 국력 혹은 국내 정치와 같은 관념주의적 혹은 물질주의적 요소들의 복잡한 연계 작용에 의해 창출되기 때문이다. 인식 혹은

힘의 분배는 그만큼 행위자의 인식에 변형을 가하고 정책결정구조는 지도자의 인식이 발현되는 틀이 된다. 만약 정책결정구조가 행위자의 인식과 합치될 경우, 정책 결정자가 향유할 수 있는 권력은 극대화된다. 국가 구조 혹은 제도를 매개로 국제 정치적 변화를 수용하고 해석하는 과정에서 지도자의 인식이 제도와 합치되어 인식이 원활하게 표출될 경우, 지도자가 원하는 방향으로 체제적 영향력을 ‘매개’할 수 있기 때문이다.

본 연구는 구조로 대변되는 미국의 정책 변수를 간과하지 않으나 일본이 자국의 관념을 기반으로 미국 정책에 반응하여 외교 정책을 추진하였고, 이것이 미국의 의중(意中)과는 다른 방향으로 전개되는 경우도 있었다는 점에서 구조의 일률적 영향력을 부인한다. 예를 들어, 유사한 미국의 아시아 정책에도 불구하고 일본 내각에 따라 상이한 성격의 대한 정책이 추진되는 경우를 볼 수 있다. 대표적으로 다나카 가쿠에이와 오히라 마사요시 내각은 미국의 후퇴라는 연속적인 체제적 압력 하에서 대조적인 방향으로 대한 외교 노선을 수정하는 모습을 보였다. 따라서 신고전적 현실주의를 토대로 일본의 지도자가 국제 정치 변화를 어떻게 인식하고, 이것이 정책결정과정 속에서 어떻게 외교 정책으로 발전되었는지에 대해 살펴볼 것이다.

제 2 절 일본의 정책결정과정과 수상의 지위 및 인식

일본의 외교정책형성과정 논의에서 꾸준히 제기되는 질문은 “누가, 얼마만큼 관여하는가”라는 점이다. 이에 대해 다양한 이론들이 존재하지만, 대부분 재계, 정당, 그리고 국회라는 세 행위자가 일정한 영향력을 행사한다는 ‘엘리트설’이 공통적으로 전제되었다. 엘리트설에 따르면 관료, 정치가 그리고 재계 인사들은 각자의 이해 관계를 기반으로 타협 혹은 협상 과정을 거쳐 정책의 형성 및 입안 과정에 기여한다.²⁹ 이 중에서도 정책결정과정에서 관료가 행사하는 압도적인 영향력을 인정하는 관료 주도론이 존재한다. 특히 펨펠(T.J. Pempel)은 정책은 의회와 정당내 정치가가 아닌 관료가 주도한다고

구조라는 이분법적 사고에 입각하여 한 요소에 경도된 분석이 한계를 지닐 수밖에 없는 이유는 이로부터 기인한다.

²⁹ 권력엘리트설의 자세한 설명에 대해서는 공의식, 『일본 현대 정치의 이해』 (부산: 세종출판사, 2003) 제 6 장(정책결정 과정)을 참고.

설명했으며³⁰, 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)은 고도성장기시기의 경제 정책 입안 과정에서 통산산업성(MITI)이 미치는 영향에 주목하였다.³¹ 또한 이노구치 타카시(猪口孝)는 현대 일본의 정치경제체제를 ‘관료적 포괄형 다원주의’라고 정의하며, 장기간 지속되고 있는 관료주도적인 체제를 통해 공적 및 사적 이익이 관료제를 통해 대표되고 있는 일본 국가와 사회의 모습을 포착하였다.³²

반면, 관료 우위설을 정면 반박하는 다원주의론은 일본 내 이익 및 압력 단체 또는 족의원 등과 같은 다양한 행위자들이 정책결정과정에서 보이는 경쟁적 면모를 부각시킨다. 특히 무라마쓰와 크라우스(Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss)는 1980년대 이르러 다양한 이익 집단의 영향력이 커짐에 따라, ‘패턴화된 다원주의(patterned pluralism)’가 등장하였다고 주장한다.³³ 패턴화된 다원주의의 등장으로 인해 정부는 이익집단들과 정치 세력들의 영향력에 취약해질 수밖에 없었던 것이다. 또한 다원주의론에 따르면 정당 내에서도 수상과 내각, 파벌, 그리고 정부조사회를 중심으로 하는 족의원들은 당내의 위계 구조에 입각하여 각자 일정한 영향력을 행사한다. 파벌의 경우, 국회의원 선거는 물론 수상 선출 과정에서도 강력한 영향력을 발휘하고 있으며, 족의원 역시 각종 공공사업은 물론 보조금이나 정책형성 및 입법과정에도 깊숙히 관여하고 있다.³⁴ 이노구치와 이와이(猪口孝·岩井奉信)는 관료가 정책결정권을 독점하던 상태가 와해되면서 상대적으로 자민당 정치가들의 입지가 강화되는 현상을 ‘족현상’이라 명명한다.³⁵ 족현상에 의해 풍부한

³⁰ T J Pempel, “The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan”, *American Journal of Political Science*, Vol. 18 (1974), pp. 647-664. 펠펠 외에도 앨런 릭스(Alan Rix)는 “Bureaucracy and Political Change in Japan”에서 관료가 정책 설계 및 실행 과정에서 미치는 영향력을 인정하고 있다. 강태훈, 『일본 외교 정책의 이해』 (서울: 오름, 2000). 제 2 장: 일본 정책 결정과정과 정관 관계에서 재인용.

³¹ Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (California: Stanford University Press: 1982), Ch. 1& 9.

³² 이노구치 타카시(猪口孝) 재인용. 이상훈, 『일본의 정치과정』 (서울: 보고사, 2003), Ch. 4-2: 관료제의 능동적 저항이 가능했던 요인 참고.

³³ Michio Muramatsu and Ellis S. Krauss, “The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism”, in Yamamura Kozo and Yasuba Yasukichi, *The Political Economy of Japan Vol. 1* (Stanford, California: Stanford University Press, 1987), pp. 224-266.

³⁴ 하세현, “일본 자민당 정부조사회와 사전 심사 관행의 제도화”, *국제정치연구*, Vol. 1 (1998), pp. 231-252. 자민당은 결성 이후부터 정조회(政務調査会, 정부조사회)의 조직화에 관심을 두었으며, 이를 실현하기 위해 정부 제출 법안에 대한 실질적인 사전 심사를 담당하였다. 즉, 정조회는 의원들의 정책 형성 능력을 증대시키기 위한 연구 활동의 장과 동시에 지지 기반 확장을 위한 이익유도 정치의 기반으로 활용되어 왔던 것이다.

³⁵ 猪口孝·岩井奉信 (이노구치와 이와이) 재인용. 국민대학교 일본학연구소, 『일본 파워 엘리트의 대한정책』 (서울: 선인, 2016), pp. 128~129 참고.

정책적 지식을 소유한 국회의원들은 정책결정과정에서 관료보다 압도적인 영향력을 행사하였다.

엘리트설과 다원주의론은 단일한 행위자가 정책결정과정에 미치는 권력은 상대적으로 낮다는 입장을 공유하며, 이원(二元)적 혹은 다원적인 권력 구조 하에서 구성원들의 ‘컨센션스 취합(consensus-building)’ 과정을 통해 결정이 이루어진다는 점을 전제로 한다. 그렇기 때문에 전후 수상의 역할 역시 ‘컨센서스 조율자(consensus articulator)’로서 ‘목표 지향적(purpose-oriented)’이 아닌 ‘체제 유지적(maintenance-oriented)’ 성향이 강하다고 볼 수 있다.³⁶ 그 결과, 수상들은 그들의 정책 담론이나 공약보다는 자민당의 당내 의견들을 효율적으로 조절하고 도출해낼 수 있는 전략 즉, 정치적 순응성과 넓은 인맥 혹은 당에 대한 충성심 등에 의해 평가받게 되었다.³⁷ 따라서 일본의 정치적 리더십은 수상의 개인적인 신념을 강력하게 표출하기 어려운 국내적 제도 안에서 발휘되었으며, 정치적 권력을 유지하기 위해서는 당파들을 아우르는 합의점의 도출을 우선시해야만 하는 딜레마에 직면하였다.

그러나 수상의 권력이 발휘될 수 있는 범위는 당내 기반, 수상의 리더십 및 정치적 신념, 그리고 정치 환경과 같은 국내 정치적 조건들에 의해 변동하였다.³⁸ 예를 들어, 국가가 직면한 위기의 성격에 따라 외교정책형성과정에 영향을 미치는 행위자의 비중이 변화하기도 하는데, 통제 불가능한 외부적 충격에 한해서 수상의 재량권은 급격히 증가하였다.³⁹ 외교

³⁶ Robert C. Angel. "Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization", *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4 (1998). 이 외에도 무라마쓰 미치오는 리더십을 목적 지향형과 조직 배려형으로 나누어 수상들을 분석하고 있다. 나카소네 야스히로 총리(中曽根康弘)의 경우 행정 개혁과 경제 문제에 있어서 목적지향적으로 행동하였고, 이 과정에서 보였던 조직 배려의 약점을 대국민적 인기를 이용하여 상쇄시키고자 하였다. 자세한 내용은 미치오와 미쓰토시 (eds.), 『일본의 정치』 (서울: 푸른산, 1993)를 참고.

³⁷ Robert E Ward, *Japan's Political System* (N.J.: Prentice-Hall, 1978). 따라서 표면적으로는 중의원의 해산권, 대신면책권 그리고 행정 각 부를 지휘감독하는 법적인 권한들을 독점하였으나, 파벌과 국회의원 간섭하는 당조직 및 관료 제도, 그리고 분립된 하위 정부와 같은 요소들에 의해 수상의 리더십은 제한될 수밖에 없었다.

³⁸ 히라노 히로시와 고노 마사루, 『일본 정치의 이해』 (서울: 푸른미디어, 2004). Ch. 1-3 액터 분석 접근 방법 참고.

³⁹ 특히 외무성의 일원화된 외교는 국제정치환경의 변화에 따라 도전을 받게 되었고, 이와 더불어 수상의 권한과 역할이 상대적으로 증가하게 되었다. 대대적인 구조적 압력은 정책 도출 과정에 있어 제한된 시간과 관련 위험 부담의 증가를 의미한다. 급박한 상황 하에서의 정책결정과정은 소수의 정책결정자들에 의해 수평적으로 이루어지며, 통상적인 행정적 절차에서 벗어난 창의적 결과가 도출되기도 한다. 다나카 총리가 미국의 중국 접근에 이어 중국을 방문하고, 단기간에 중국과의 국교정상화를 성사시킨 것 역시 이례적인 사례라고

환경의 급격한 변화는 제한된 시간 내에서 지도자의 신속한 판단을 필요로 하였고, 그 결과 강력한 지도자를 중심으로 당내의 의견들을 조정하여 통합하는 능력을 요구하게 된 것이다. 따라서 국제 정치적 위기를 타파하기 위해 고위급 인사들을 위주로 재배열된 정책결정구조는 관료들이 통상적으로 향유한 정치적 입지를 최소화하고, 수상의 인식과 권력이 직접적으로 정책과 연계될 수 있는 통로를 마련해주었다.

급속도로 추진된 정책은 그만큼 그것이 초래한 당내 분열을 잠식시킬 수 있는 역량을 요구하였는데, 이를 성공적으로 해낸 인물이 다나카 가쿠에이였다. 동아시아 지역의 선진국으로서 데탕트적 기류에 편승하고자 한 다나카 수상의 독특한 인식은 그의 결의를 외교 정책으로 전환시킬 수 있는 동력을 제공하였다. 그 결과 1970년대 초 체제적 변이는 다나카형 정치 구조를 통과하며 미국이 예측하지 못한 방향과 속도로 빗겨져나갔고, 이는 1972년 중일국교정상화라는 결과로 이어졌다. 그러나 다나카 수상의 리더십은 영역별로 편차를 보였는데, 대표적인 예시가 1970년대 중반의 대한정책결정과정이었다. 한국 문제를 둘러싼 보혁 및 자민당 내부 대립은 결국 1970년대 초반의 목표 지향적 면모에서 컨센서스 조율자로서의 회귀를 의미하였고, 다나카 수상은 한미일 안보체제의 당위성에 의문을 제기하는 혁신 세력의 비판에 맞서기 위해 다양한 의견을 조율하는 조정자의 역할을 수행하느라 여념이 없었다. 반면, 오히려 수상은 미국의 정책 변화를 받아들이는 과정에서 목표 지향적인 면모를 발휘하는데 큰 어려움이 없었다. 당시 자민당의 대한정책결정과정 내에서 형성된 컨센서스가 수상의 인식과 대부분 합치된 결과, 정치적 순응성에 대한 요구도가 1970년대 중반에 비해 현저히 낮아졌기 때문이다.

따라서 수상의 인식은 다원화된 정책결정구조와의 상호작용 속에서 외교 정책에 반영되었다. 다수의 행위자들이 관여하는 외교정책결정구조이지만 수상의 인식과 역할에 따라 정책의 성격이 달라질 수 있다는 점에서 수상 개인의 인식 분석은 의미를 갖는다. 하지만 수상의 인식이 어느 정도 영향을 미쳤는지 가늠하기 위해서는 국제 그리고 국내 정치적

볼 수 있다. 정책의 성격과 이에 따른 정책결정과정에 대한 설명은 Michael Minor, "Decision Models and Japanese Foreign Policy Decision Making", *Asian Survey*, Vol. 25, No. 12 (1985), pp. 1229-1241; Eugene R. Wittkopf and Charles W. Kegley (ed.), *American Foreign Policy: Pattern and Process* (Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2003), pp. 507~510 참고.

맥락에 대한 이해가 선행되어야 한다. 즉, 수상이라는 단일한 행위자에 주목하는 것은 정책형성과정의 다원성을 간과하는 것이기 때문에 국제 정치는 물론 보혁 대립이라는 일본 특수 정책결정구조에 대한 분석이 수반되어야 현실에 부합하는 접근법이라고 볼 수 있다. 결국, 수상의 역할과 인식은 개인의 국제 정치적 구상이 국내정책결정과정 속에서 타협되어 타 국가와의 관계 속에서 드러나는 것으로 이해할 수 있기 때문이다.

또한 수상의 인식은 냉전기 한일 관계에 일정 부분 영향을 미쳤다는 점에서 주목할 가치가 있다. 당시 미국과 일본이라는 강대국을 상대하는 외교에서 한국의 주체성은 상당히 제한될 수밖에 없었고, 미일 두 국가가 인식한 전략적 이득과 손실에 따라 한국의 정책적 대응이 결정되었다. 따라서 일본과 한국의 상이한 지위와 미일 지도자들이 인식하는 전략적 환경의 차이는 미일 혹은 한미와는 또 다른 형태로 한일 관계의 성격을 규정하였다.⁴⁰ 특히 일본 수상이 인식하는 전략적 환경은 동아시아 지역 구상과도 일맥상통하였는데, 이것이 한미일 안보체제 내에서 어떠한 의미를 갖느냐에 따라 한국에 대한 포섭력 역시 변동하였다. 미국의 대한 정책으로부터 상대적으로 자유로웠던 다나카 내각의 경우 지역 구상에서 한국을 소외시킨 반면, 한미일 삼각안보체제의 일원으로서 한국을 협력 국가로 인정한 오히라 수상은 한국을 적극적으로 지역 구상에 포함시켜 양 국가의 선린 우호 관계를 장려하였다.

따라서 1970년대 한일 관계는 일본 수상의 동아시아 전략과 불가분의 관계에 놓여있었다. 미국의 정책 변화가 가하는 일차적인 체제적 압력이 일본의 국내 요인들을 거쳐 외교 정책으로 산출되고, 이것이 다시 한일 관계에 영향을 미치는 매커니즘으로 이해할 수 있다. 냉전기 일본은 국제 정치와 한일 관계의 간극에 위치한 변수였고, 내각 별 정책결정구조 및 수상의 특수한 인식은 미국의 정책을 각양각색으로 수용하였다. 이는 곧, 유사한 미국 정책

⁴⁰ Seongji Woo, "Triangle Research and Understanding Northeast Asian Politics", *Asian Perspective*, Vol. 27, No.2 (2003), pp. 33-63. 우승지는 삼각 관계를 한미일, 북중소, 그리고 한북미 등에 적용하며 다양한 역사적 사례를 소개한다. 저자가 소개하는 측면 연계(lateral linkage)의 개념은 삼각 관계를 형성하고 있는 행위자들이 상호의존적(triangular interdependent)임을 전제로 한다. 즉, 한 양자 관계에서 파생된 변화가 또 다른 양자 관계에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 이는 곧 냉전기 미국의 한미일 삼각안보체제 내에서 한국과 일본의 상이한 지위로 인해 미일 관계로부터 파생된 변화가 한일 관계에 영향을 미칠 수 있다는 것으로도 해석할 수 있다. 따라서, 한 행위자의 안보는 다른 두 행위자들과 맺고 있는 관계의 특성에 따라 서로 다른 모습을 띄게 되는데, 한국의 경우 제한된 자주성으로 인해 한미 혹은 한일 양자 관계로부터 영향을 받는 양상을 볼 수 있다.

하에서도 수상에 따라 상이한 성격의 대한 정책이 전개될 수 있는 가능성을 의미하였다. 그 결과, 한미일 삼각안보체제 내에서 미국이 일본에게 부과한 역할과 일본이 인식한 자국의 역할 사이에 격차가 존재하는 경우도 있었다. 이는 항상 표면화된 갈등으로 이어지지 않았지만, 미국이 의도하지 않은 방향으로 대한 정책이 전개될 수 있는 여지를 남겨 놓았다.

제 3 장 다나카 내각과 1972~1974 년 한일 관계

제 1 절 닉슨의 후퇴(détente)와 남겨진 공백

제 2 차 세계대전 이후 자유주의와 공산주의 진영의 상이한 정치 및 이념 체제를 둘러싸고 미국과 소련 간 냉전(冷戰)이 시작되었다. 냉전은 초강대국들 간의 직접적인 충돌, 즉 열전이 부재한 상황에서 긴장 상태가 지속되는 특유의 상황을 의미한다. 그러나 애초에 유럽 문제 처리 과정에서 발생한 냉전은 유럽 중심적인 특징이 강했고, 열전이 부재한 유럽 지역에만 해당되었다. 유럽을 제외한 지역에서는 “긴 평화(Long Peace)⁴¹”론이 주장한 견제와 균형(check and balance)에 의한 ‘협화된 냉전’과는 대조적인 모습이었다. 특히 동남아시아의 경우, 베트남 전쟁을 포함한 세 차례의 인도차이나 내전⁴²은 강대국 주도의 글로벌 냉전과 연계되어 냉전이 지역적 열전으로 확대된 사례였다. 그 중, 베트남 전쟁은 미국으로 하여금 일본과 한국이 공식적으로 연계된 포괄적인 반공 보루 정책을 구상하게 하는 계기가 되었다.

냉전기 미국의 반공 보루 정책은 한국 그리고 일본 양국과 한미상호방위조약 및 미일방위협력조약을 맺는 양자 관계의 중첩인 ‘허브앤스포크(hub-and-spoke)’ 형태를 통해 이루어졌다.⁴³ 그러나 1964 년

⁴¹ 개디스(John Lewis Gaddis)는 미국과 소련 두 강대국이 전면전을 벌일 수 없었던 냉전 시대를 ‘긴 평화론’이라고 칭한다. John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System”, *International Security*, Vol. 10, No. 4 (1986), pp. 99-142. 반면, 브루스 커밍스(Bruce Cumings)와 같은 후기수정주의자들은 글로벌 냉전 중심의 분석틀에 맞서 지역 요인을 중시하였다.

⁴² 조양현, “냉전의 동남아시아적 전개- 글로벌 냉전의 개입과 지역 자율성(Development of the Cold War in Southeast Asia-Interventions of the global Cold War and the Regional Autonomy)”, *세계정치*, Vol. 22 (2015), pp. 113-117 참고.

⁴³ 박선원, “냉전기 한미일 관계에 대한 체계 이론적 분석”, *한국정치외교사논총*, Vol. 23, No.1 (2001), pp. 313-342.

베트남 전쟁에 박차를 가하고자 한 미국은 중첩된 양자 관계들로 이루어진 간접 삼각안보동맹체제의 뼈대를 긴밀히 갖추어야 할 필요성에 직면하였다. 그 결과 미국의 개입을 매개로 1965 년 한일국교정상화가 체결되었고, 미국을 주축으로 한 2 개의 안보 동맹과 1 개의 비공식 방위조약으로 이루어진 미국-일본-한국 트라이앵글은 냉전기 동북아 지역의 대(對)공산권 봉쇄 정책을 주도하였다. 이를 통해 한국과 일본의 안보 관계는 자연스럽게 미국 아태 지역 정책과 연계되었다. 즉, 미국의 대외 정책 변화에 대해 한국과 일본이 이를 어떻게 인식하고 대응 정책을 제시했는가에 따라 한미일 삼각안보체제의 성격이 변화되었다.

그러나 1969 년 1 월 리처드 닉슨 대통령의 취임을 기점으로 한미일 삼각안보체제는 큰 변화를 겪게 된다. ‘평화 구조(structure of peace)⁴⁴’를 주창한 닉슨 대통령은 베트남 전쟁의 조기 종결을 위해 동아시아 정책의 방향성을 새롭게 정립하였다. 가장 대표적인 정책으로는 대중(對中)접근과 닉슨 독트린(Doctrine)이 있으며, 두 정책의 바탕에는 아시아보다 유럽을 중시하는 정세 인식이 자리잡고 있었다. 유럽 지향적인 정책적 전환을 촉발시킨 요인은 전쟁의 장기화로 인한 경제 수지 악화 및 유럽발 데탕트 또한 다국화된 국제 질서로의 이행 과정에서 미국의 헤게모니 쇠퇴와 같은 국제 정치적 변화였다.

첫째, 베트남 전쟁이 야기한 지속적 지출은 미국 정부의 재정 문제를 가속화시켰다. 1965 년 존슨(Lyndon B. Johnson) 행정부가 베트남 전쟁 참전을 결정한 후, 미국은 상당한 전사자를 냈으며 GDP 대비 국방비 비중은 지속적으로 증가하여 병력 투입 부담은 점점 가중되었다. 게다가 미국은 1950 년대 말부터 경상수지적자는 물론 지속적인 금 유출로 인해 인플레이션 압박에 시달리게 시달렸고, 반전주의를 표방하는 시민층이 확대되면서 전쟁의 장기화에 반대하는 목소리도 점차 거세졌다.⁴⁵

둘째, 국제 정치의 유동적인 환경도 미국 아시아 정책의 전환을 촉구하였다. 북대서양조약기구(NATO) 가입국인 프랑스, 독일, 이탈리아와

⁴⁴ 데탕트의 일환으로 ‘평화 구조(structure of peace)’를 주창한 닉슨 대통령은 냉전 시기 주적이었던 소련과의 관계 개선을 적극적으로 추진하였고, 이에 미소 간 군사, 상업, 정치 분야에서 대대적인 데탕트가 일어났다. Richard H. Immerman and Petra Goedde (eds.), *The Oxford Handbook of the Cold War* (United Kingdom: Oxford University Press, 2013). Part 2: Regional Cold Wars/Cold War Crises: Soviet-American Relations through the Cold War 참고.

⁴⁵ Richard A Melanson, *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, (New York: St. Martin's Press, 1991). Ch. 2: The Nixon Administration 참고.

같은 국가들은 소련과의 경제 및 정치적 교류를 확대하였으며, 서유럽의 경제 대국들이 동유럽국가들과 활발한 경제 교류를 이어나가자 미국 기업들 역시 정부의 데탕트 정책을 전폭 지지하였다. 나아가 독일의 사회 민주당의 빌리 브란트(Willy Brandt) 외상은 동유럽국가들과의 관계 개선을 모색하는 동방정책(Ostpolitik)을 추진하였고, 프랑스의 드골(Charles De Gaulle) 대통령은 공산주의 세력에 대한 무력 사용 금지를 외치며 1967 년 나토를 탈퇴하였다.⁴⁶

셋째, 일본의 급속한 경제 성장과 소련의 군사력 강화는 미국 헤게모니 쇠퇴를 상징하였다. 소련은 1960 년대 중반을 기점으로 핵 전력 및 운반 능력 확충에 적극 투자하였고, 1968 년에는 미국과 대등한 수준의 무기 능력을 확보하였다.⁴⁷ 나아가 일본 및 서유럽 국가들의 경제 성장은 다극화 체제로의 전환을 가속화시켰다. 전쟁으로 인해 가중되는 경제 및 사회적 부담과 다극화로의 국제 질서 변화에 대해 닉슨 행정부는 미국의 전략적 우위를 재정립해야 할 필요성을 절감하였다. 이에 닉슨 대통령은 키신저를 국가안보보좌관으로 임명하여, 국제 환경의 변화에 대응하기 위한 정책들을 구상하였다.

1969 년 7 월 25 일에 발표된 닉슨 독트린은 동서 진영 간의 긴장이 완화됨에 따라 ‘아시아 문제의 아시아화’를 주창한 미국의 의지를 반영하는 것이었다. 1969 년 7 월 25 일 밤에서 기자 회견을 연 닉슨 대통령은 아시아에서 미국의 직접적인 군사 개입을 축소하겠다는 의지를 공표하였으며, 독트린에 따라 주한미군 7 사단과 2 사단을 모두 철수시키려 하였다.⁴⁸ 미국의 주한미군철수 정책은 당시 북한으로부터의 위협을 실감하던 한국 정부에게 매우 급작스러운 것이었다. 한반도로부터의 후퇴는 미국의 안보 우산으로부터 한국의 고립을 초래하여 북한에 의한 무력 통일을 가속화시키는 일이라고 인지했기 때문이다.

한편, 닉슨의 주한미군감축 정책은 일본에게도 안보 위협을 안겨주었다. 이에 사토 수상은 미국의 역할 분담 요구를 수용하고자 1969 년

⁴⁶ Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War Vol. II: Crises and Détente* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 373~395. Ch. 18: Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976 참고.

⁴⁷ 하영선 재인용. 마상윤, “적(敵)에서 암묵적 동맹으로: 데탕트 초기 미국의 중국 접근”, *한국정치연구*, Vol. 23, No. 2 (2014), pp. 313-337. 미국과 소련이 비등한 핵무기 전략을 소유하고 있다는 것은 미국이 더 이상 군사력에 있어 전략적 우위를 점하지 못한다는 것을 의미하였다.

⁴⁸ Khue, Dieu Do, *Nixon Doctrine and its impact on the U.S. relations with Asian Allies (South Korea, Thailand and the Philippines)*, (서울: 서울대학교, 2013), pp. 14~17.

11 월 닉슨-사토 정상회담에서 “한국의 안정은 일본 자신의 안정상 긴요하다”⁴⁹라는 한국조향을 삽입하였고, 한일 양국이 안보상 직접적인 연계가 있음을 인정하였다. 이는 곧, 주한미군철수로 인한 일본의 고조된 안보 위협과 방기 인식을 대변한다고 보아도 무방하였다. 그 결과, 사토 내각은 닉슨의 주한미군철수에 대응하여 자주국방론을 주창한 박정희 대통령에 대해 공감하는 모습을 보이며 양국 간 다양한 형태의 협력을 추진하였다. 미일 공동성명을 통해 명시화된 한국 조향과 더불어 한일 협력위원회 및 정기적 한일각료회의가 창설되었고, 경직된 북일 관계는 증가된 한일 군사 교류로 이어졌다.⁵⁰

닉슨 독트린의 두 번째 축은 미국과 중국 간의 긴장 완화를 극적으로 보여준 대중 접근이었다. 키신저의 비밀 외교에 의한 닉슨 대통령의 중국 방문은 미국의 대공산권 보루 정책 속에서 중국과의 수교를 거부해 온 동아시아 국가들에게 큰 충격을 안겨주었다. 1960 년대 후반까지 미국의 정책결정자들은 중국에 대해 적대적인 시각을 견지하였으며, 존슨 행정부는 아시아 공산국가들 특히 북베트남의 강력한 배후 세력으로 중국을 의심하고 있었다. 그러나 1968 년 소련이 체코슬로바키아를 침공하여 ‘프라하의 봄’을 진압하는 사건이 발생하였고, 소련에 대한 중국의 악화된 위협 인식은 1969 년 3 월 우수리강 젠마오 섬에서 무력 충돌로 이어지는 등 1960 년대 말 중소 분쟁은 더욱 악화되었다.⁵¹ 이에 중국은 소련에 대한 위협 인식을 완화하기 위해 미국과의 관계 개선을 모색하였다. 미국 역시 공산 진영의 분열을 틈타 국제 정치 변화의 맥락에서 더 이상 중국을 무시할 수 없음을 강조하며⁵², 미중 관계 개선을 통해 소련을 견제하고자 하였다.

결과적으로 닉슨의 주한미군철수정책은 아시아로부터의 대대적 후퇴를 의미하였고, 대중국 접근은 한미일 안보체제에 일시적인 위기를

⁴⁹ “사토 총리와 닉슨 대통령 간의 미일공동성명(1969.11.21)”. 이는 일본이 동아시아 안보 유지에 관해 미국으로부터 적극적인 역할을 요구받는 상황에서 이에 수긍하는 것과 동일하였다. 요시히데, 2006;

⁵⁰ 조양현, “대탕트 체제 전환기의 한일관계: 오키나와 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로”, *국제지역연구*, Vol. 20, No. 1(2011), pp. 61-87. Nagai Yonosuke, “Social Attitudes and Foreign Policy During the 1970s” in Japan Center for International Exchange, *The Silent Power: Japan’s Identity and World Role: 10 Incisive Essays by Leading Japanese Social Scientists Selected From the Japan Interpreter* (Tokyo: Simul Press, 1976).

⁵¹ Robert S Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969~1976* (New York: Cambridge University Press, 1984). Ch. 3 The Nixon-Kissinger Strategy: 1. Defining the ‘Limited Adversary Relationship’, 1969~1973 참고.

⁵² Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), pp. 721~723. Ch. 28 Foreign Policy as Geopolitics: Nixon’s Triangular Diplomacy 참고.

선사하였다. 따라서 데탕트 초반에는 양국 공동의 방기 위협을 바탕으로 협력의 기조가 조성되었다고 평가할 수 있으며, 이는 구조적 접근법이 선사하는 바와 같이 미국의 대동아시아 정책 전환을 시초로 추진되었다고 분석할 수 있다. 그러나 데탕트 구조가 구체화되기 시작한 1970년대 중반에 접어들며 갈등적 면모가 부각되었는데, 이 때 미국은 여전히 아시아 지역으로부터 불개입 정책을 채택하고 있었다. 아시아 문제는 아시아 각국이 대처해야 한다는 닉슨 주의는 닉슨 정권을 관통한 정책의 기본적 동향이었으며, 이는 1974년까지 지속되는 닉슨의 아시아 정책 하에서 유지되었다. 따라서 미국의 불개입정책에도 불구하고 한일 관계가 상당한 갈등을 목격하는 원유를 구조적 요인에서 나아가 국내 정치적 동학에서 살펴볼 필요가 있다.

1) 1970년대 중반 한일 갈등

냉전 시기 미국의 급작스러웠던 대중국접근은 중국 정책에 대한 일본 정부의 정확하고 신속한 판단을 요구하였고, 데탕트에 뒤처지지 않고자 한 다나카 내각은 1972년 중일 관계의 제도적 원형을 마련하는 데 성공하였다. 구조적 전환이 선사하는 제도적 변화의 가능성은 행위자의 역량과 인식에 따라 다를 수밖에 없었으며, 시대적 변화에 민감했던 다나카에게 미국의 후퇴로 생긴 안보적 공백은 동아시아 지역에서 진취적으로 선진국 지위를 쟁취할 수 있는 절호의 기회와도 같았다. 따라서 중일국교정상화는 닉슨 쇼크라는 구조적 혼란을 틈타 수상이 권력을 집결하여 데탕트에 편승할 수 있었던 예시였다.

그러나 1970년 중반 한국과 일본 간의 갈등은 데탕트를 기점으로 시작된 공산국가들과의 수교를 바라보는 지도자들의 엇갈린 해석으로부터 비롯되었다. 이는 모든 행위자들이 미국을 선두로 한 데탕트 국면을 환영한 것은 아니었으며, 한일 관계가 국제 체제적 압력만으로 형성되고 유지될 수 없음을 의미하였다. 1970년대 초반 중일국교정상화로 촉발된 한일 갈등이 데탕트라는 국제 정치적 변화의 산물이었다면, 1970년대 중반 두 국가의 반목(反目)은 점차 감정적으로 변질되는 모습을 보였다.

1972년 닉슨 대통령과 다나카 수상이 미일안보협력을 논의하는 자리에서 한국 조항은 부재하였고, 남한과 북한 사이에서 균형있는 등거리 외교를 선포한 다나카 내각과의 한일 각료 회담은 취소되었다. 이는 박정희 정부가 북괴의 존재와 약소국의 한계로 인해 데탕트에 동참할 수 없었던

진퇴양난적 입장과 어긋나는 시발점으로 작용하였으며, 결국 갈등의 여지를 남겨놓았다. 박정희 대통령은 데탕트로 대변되는 미국 정책의 급진적 전환이 북한으로부터의 안보 위협을 잠식시키기는커녕, 대남 침투를 통한 적화 통일을 현실화시킬 수 있다고 본 것이다.⁵³

그러나 갈등의 여지를 남겨놓았다는 것은 중일수교가 한일 갈등의 직접적인 혹은 유일한 동인으로 작동하지 않았다는 점을 의미한다. 즉, 한국은 당시 미중 접근과 중일 수교에 대해 불안감을 보였지만 여전히 이에 대해 공세적 입장을 취할 수 만은 없는 위치에 있었다.⁵⁴ 일본 측에서도 한국과의 거리 두기는 데탕트라는 신세계를 맞이하며 등장한 새로운 정책적 이념 실현 과정의 부산물에 불과하였다. 그 결과, 1970년대 중반 한일 갈등 원인의 주요 기점이 된 중일 화해는 동아시아 구상에서 한국을 떨구며 이루어질 수밖에 없었던 즉, 직접적인 한국과의 마찰이라기 보다는 한국에 대한 일본의 포섭력의 문제라고 볼 수 있다.

하지만 한국 문제를 둘러싸고 자민당은 물론 여야 간의 갈등이 뚜렷해지기 시작한 것은 김대중 납치 사건이 등장하고 난 뒤였다. 다나카 내각기 체제적 변화와 더불어 대한정책노선을 수정해야 한다는 데에는 대부분 동의하였지만, 한국에 대한 거리 두기의 속도와 방식을 두고 여야 혹은 보수 우파와 보수 리버럴 간의 분열이 첨예한 양상으로 드러난 것이다. 특히 주권 침략으로 간주된 김대중 납치 사건은 한국과의 관계 설정에 대한 정치적 논쟁의 주요 원인으로 자리잡았다. 김대중 납치 사건은 1973년 8월 김대중이 동경 그랜드 팔레스 호텔에서 통일 사회당 양일동 의원을 만나고 나오는 도중 괴한에 의해 납치된 후, 6일 이후인 8월 13일 서울 자택에서 풀려난 사건이었다. 일본 언론은 김대중 납치 사건의 주범으로 한국 정부(중앙정보부)를 지목하였고, 김동운 서기관의 지문 검출로 이를 “국제 테러”에 준하는 주권 침해와 결부시키며 사건에 대한 철저한 진상 규명을 요구하였다.⁵⁵ 그러나 당시 유엔 총회를 앞둔 시점에서 김대중 납치 사건이 미칠 영향을

⁵³ 이는 데탕트가 선사할 수 있는 기회적 면모를 강조한 다나카 내각과 대치되는 부분이며, 두 지도자는 데탕트를 각각 ‘위협의 배가(倍加)’와 ‘국익 실현의 기회’로 인식하는 모습을 보였다. 1971년 1월 1일 신년사.

<http://15cwnd.pa.go.kr/korean/data/expresident/pjh/speech14.html> (검색일: 2018년 12월 1일)

⁵⁴ 남기정, “중일국교정상화와 한일관계 -지연된 갈등 (Normalization of the Relations Between China-Japan and Korea-Japan Relations: A Delayed Discourse)”, *일본연구논총*, Vol. 33 (2011), pp. 55~60.

⁵⁵ 김영미, “외교문서를 통해서 본 김대중 납치 사건과 한일 연대”, *한국근현대사연구*, Vol. 58 (2011), pp. 214-251.

우려한 일본 측은 한반도의 현상 유지를 위한 테두리 내에서 사건을 조속히 해결하였다.

이후 발생한 박정희 저격 사건 역시 한일 갈등을 파국 직전으로 몰아갔다. 1974년 8월 15일 서울의 광복절 기념식장에서 재일(在日) 교포 문세광(文世光)은 박정희 대통령을 향해 권총을 발포하였고, 이에 영부인 육영수 여사가 사망하는 사건이 발생한 것이다. 재일 교포라는 사실과 사건의 연관성을 토대로 일본 정부의 책임을 요구한 한국 정부에 대해 자민당 내에서는 한일정기각료회의, 경제 원조 문제 그리고 한국 조항 등에 대한 전반적인 의견 마찰이 일어났다. 1974년 8월 18일 문세광이 정식으로 구속된 이후에도 사건에 대한 책임과 수습 과정에서 여전히 갈등은 지속되었다. 이에 북한에 대한 위협이 부재한다는 식의 극단적인 발언을 일삼으며 한국의 권위주의를 비난하는 동시에 거리 두기를 시전하고자 하는 정치인들이 등장하였으며, 이는 한국 측을 격노시켰다.⁵⁶

따라서 1974년의 한일 갈등은 감정적으로 고조되어 있었고, 갈등의 기저에는 냉전적 변용이라는 체제적 변수는 물론 국내 정치적인 요인이 공존하고 있었다. 그 결과, 대한 정책의 성격은 일본의 국내 정치적 포섭력에 따라 변동하였는데 박정희 정권과의 마찰은 다나카 수상의 동아시아 지역 구상에 따라 이미 소외된 한국의 입지를 더욱 축소시키는 결과를 초래하였다. 즉, 미국의 후퇴로 생긴 안보적 공백을 기회로 인식하여 이를 적극적으로 활용하고자 했던 다나카 수상은 한국을 소홀히 한 동아시아 질서를 구상하며 공세적으로 중일국교정상화를 추진하였다. 이는 미일 관계가 변용해가는 과정에서 대한 정책에 대해 보다 보수적인 입장을 표명하며, 국제 정치적 변화를 적극적으로 활용하고자 한 다나카 수상의 기회주의적 이념이 동아시아 지역 전략에 반영된 사례로 볼 수 있다. 당시 대중 정책의 틀 안에서 대만 문제와 유사하게 다루어지던 한국 문제는 중국과의 수교를 위해서라면 특별한 관심을 주지 않아도 되는 문제로 취급된 것이다. 그러나 1970년대 중반의 대한정책결정과정 구조는 동아시아 지역의 하부 구조로서 다루어지던 한일

⁵⁶ 우승지, “냉전 시기 한국-일본 협력의 퍼즐”, *한국정치학회보*, No. 3, Vol. 37 (2003), pp. 139-140 참고; 김은경, “냉전 변용기의 한일 관계의 전개- 김대중 납치사건과 박정희 대통령 저격 사건을 중심으로”, *일본공간*, Vol. 7 (2010), pp. 168-169 참고. 악화된 한일 관계 속에 한국 정부는 강경한 태도로 협상에 임하였으나, 권위주의 체제에 대한 비판의 목소리가 거세진 상황에서 일본은 한국 측의 모든 요구를 수용할 수 없었다. 특히 조총련(在日本朝鮮人總聯合會)의 활동 규제에 관한 요구 수용의 측면에서 보혁 간의 대립이 심화되는 양상을 보였다.

관계가 정계 논란과 갈등의 중심으로 부상하며 한일 관계에 대한 재고찰의 필요성을 부각시키는 즉, 한국에게 불리한 쪽으로 재편성되었다. 그 결과 1972 년 중국 문제 처리 과정에서 한국과의 일정한 거리 유지에 대한 이견(異見)이 거의 부재하였다면, 1974 년에 이르러서는 한국과의 거리를 둘러싸고 종전과 같은 관계 유지부터 한국 조항 파기에 이르기까지 극단적인 의견 분열 현상이 수면에 드러났다.

제 2 절 선진국을 중심으로 한 동아시아 구상과 소외된 한일 관계

1) 미중일 중심의 동아시아 지역 구상

정치 지도자들의 인식을 주의깊게 주목할 필요가 있는 이유는 한일 관계가 전개되는 국제 정치가 변화되는 과정에서도 지도자의 인식에 따라 한일 관계가 대립 상태로 전환되는 경우가 있으며, 이와 대조적으로 구조적 압력이 지속되는 가운데 지도자의 인식에 따라 우호적으로 전환되는 경우도 있기 때문이다.⁵⁷ 실제로 한일 관계의 경우 한국에 대한 포섭력에 따라 대한 정책에 있어서 친화적이거나 강경한 입장을 취하는 것이 다반사였고, 냉전기 한국에 대한 포섭력은 대한 인식은 물론 동아시아 지역 구상에 따라서도 변동하였다. 즉, 일본 지도자들이 구상한 상이한 동아시아 지역 관념에 따른 한국의 지위가 한일 양자 관계의 성격을 규정하였고, 이는 미국을 중심으로 한 유사동맹적 특수 관계 속에서 혹은 미국의 정책과 무관한 방향으로 발전하기도 하였다.

미일 관계가 변용해가는 과정에서 다나카 수상이 계획한 동아시아 질서는 한국에 대한 거리 두기를 기본 전제로 이루어졌다. 중일국교정상화가 성사됨과 동시에 한일 관계가 자연스럽게 중일 혹은 미일 관계의 하부 구조로 위치지어졌기 때문이다. 복교 3 원칙을 준수하며 중국 친화적인 외교 관계를 수립하고자 한 다나카 수상은 1969 년 미일공동성명의 한국 및 대만 조항에 대해 “조약 성립 이후 정세 변화와 더불어 일본 정부의 인식도 변화하기 시작했다”라는 의견을 피력하였다.⁵⁸ 그 결과, 다나카 수상의 동아시아 구상은

⁵⁷ 김호섭, “한일 관계 형성에 있어서 정치 리더십의 역할(The Role of Political Leadership for Maintaining the Korean-Japanese Relations)”, *일본연구논총*, Vol. 29 (2009).

⁵⁸ 木村前掲 in 別枝行夫, “戦後日中関係と公明党.” *北東アジア研究* 29, (2018), pp. 20 참고.

중국 그리고 미국과의 긴밀한 연대를 중심으로 하였고, 한일 관계는 이것의 하위 체제로 위치지어졌다. 따라서 다나카의 “아시아촌”⁵⁹ 발상은 절대적으로 중국, 일본, 그리고 미국이라는 선진국들을 중심으로 이루어진 것이었다.

그 중에서도 미일 관계는 동아시아 지역의 주춧돌과도 같았다. 1973 년 6 월 29 일 중의원 외무위원회에서 다나카 수상은 “미일 관계는 일본의 안전에 불가결하고”, “일본 국민의 생명 그리고 재산을 지키기 위해 미일안전보장조약이 절대적으로 필요하다”라고 언급하였다.⁶⁰ 그러나 이는 일본의 외교 정책이 미국의 정책 변수로 대변되는 구조적 영향력에 종속되어 있음을 의미하지 않았다. 동일한 체제적 영향력에도 불구하고 국가 지도자의 상이한 정책적 이념 혹은 국제 정세 인식을 기반으로 대조적 성격의 정책이 추진되기도 하였기 때문이다. 국가 수준의 정책결정과정 혹은 지도자의 인식과 같은 국내 변수에 주목하는 신고전적 현실주의를 통한 데탕트 시기 한일 관계의 분석이 의미있는 원유는 바로 이러한 점에 있다.

특히 다나카 수상에게 미국의 아태지역 정책은 일본 외교 정책의 방향과 속도를 결정짓는 단일한 변수가 될 수 없었다. 그 결과, 1970 년대 초반의 체제적 변이는 다나카형 정치 구조와 수상의 특수한 인식을 통과하며 미국이 예측하지 못한 방향과 속도로 빗겨져 나갔고, 이는 다나카 수상의 대미 외교관에서도 잘 드러나고 있다. 다나카 수상은 일본의 외교적 자주성이 무조건적으로 타협될 수 없으며, 바람직한 미일 관계란 어느까지나 일본의 자주성이 침해받지 않으면서 국익을 수호하는 동시에 평화에 공헌할 수 있어야 한다고 설명하였다.⁶¹ 이처럼 공정한 외교적 원칙 아래 미일 관계 내에서 자주성을 갈구한 다나카 수상의 정치적 성향은 미중 접근을 이어받은 중일국교정상화로 이어졌다.

⁵⁹ Yoshibumi Wakamiya. *The Postwar Conservative View of Asia: How the Political Right Has Delayed Japan's Coming to Terms with Its History of Aggression in Asia* (Tokyo: International Library Foundation, 1999) pp. 164~165. “The Asian Village” Concept: Tanaka Kakuei's Sympathy for China. 참고.

⁶⁰ 1973 년 6 월 29 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=45335&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=13457&DPAGE=1&DTOTAL=43&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=46051 (검색일: 2019 년 12 월 20 일)

⁶¹ 1972 년 6 월 29 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=13457&DPAGE=1&DTOTAL=8&DPOS=7&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=19245 (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

1970년대 초반의 국회소신표명연설들에서 다나카 수상은 시대적 전환기를 극복할 수 있는 결의로서 ‘냉정한 정신’과 ‘민첩한 행동과 과단성’을 강조하였다. 그의 정치적 이념은 미국의 후퇴로 생긴 안보적 공백을 시대적 흐름에 편승할 수 있는 하나의 기회로 전환시킬 수 있는 계기로 작용하였다. 즉, 다나카 총리는 서양 유럽 국가들과의 관계를 자주 언급하며, 그들과의 동등한 입장에서 중국과의 조속한 문제 해결을 촉구하는 등 미국의 공백을 오히려 기회로 인식하는 모습을 보였다. 다나카 수상의 선진국 위주의 정치적 관념은 그의 외교 전략에서도 극명히 드러난다. 본래 다나카 수상의 비서관이었던 키우치 아키타네(木内昭胤)는 그의 외교 전략을 다음과 같이 평가한다.

“다나카 총리의 외교 전략은 먼저 미국과의 관계를 강화한 후, 그것을 바탕으로 중일국교정상화의 업적을 성취하는 것이었다. 이후, 선진 국가인 프랑스, 영국, 그리고 독일과의 관계 역시 공고히하고, 가장 문제가 되는 소련과의 관계 개선을 구상한 것이었다.”⁶²

따라서 다나카는 세계적 긴장 완화가 일본이 선진 국가의 일원으로서 평화 구조를 정착시킬 수 있는 기회를 제공한다고 인식하며, 대탕트를 적극적으로 환영하고 또 이를 주도하고자 하였다. 그 결과, 다나카 수상이 자주 외교를 주창한 것도 자연스럽게 이해할 수 있다. 그는 통상적인 일본 수상들과는 달리 미국 일변도를 지향하는 인물은 아니었으며, 미국과의 친선 관계를 중시하면서도 자주 평등의 입장⁶³에서 우호 관계를 증진시키고자 하였다.

또한 1972년 10월 28일 제 70회 국회임시회의에서 다나카 총리 대신은 1970년대의 대대적인 국제정치적 변화를 ‘시대의 변천’으로 정의하며, 구조적인 변화에 걸맞은 새로운 정책 혹은 접근법이 필요함을 역설하고 있다. 이는 다나카 수상이 국제 정치적 변동에 기민하였으며, 대책 마련에 부심하고 있었음을 보여준다.

⁶² 深津勇仁, “冷戦変容期田中外交の一考察～資源・経済外交の視座から”, pp. 219.

⁶³ 佐藤 修, 『田中角栄 最後のインタビュー』(Tokyo: Osamu Sato, 2017); 早野 透, 2012. 다나카 수상의 미국관은田中角栄 最後のインタビュー pp. 207~219 인터뷰 내용 참고. 그러나 다나카를 단순히 ‘미국으로부터의 자주, 독립’을 선호한 수상이라고 분류할 수 없다. 외교에 대한 다나카 수상의 다각적 어프로치는 어디까지나 미국과의 관계를 중시한다는 가정 하에 이루어졌다.

“1970 년대의 국제정치는 강력한 리더십이 요구되고 있다. 새로운 시대에는 그에 걸맞은 새로운 정치가 필요하다. 정치가란, 국민에게 정치적 테마를 선정하고 그에 부합하는 구체적인 목표에 대해 계몽하는 것에 그 책임이 있다. 또한 기한을 정해 목표를 정책으로 구현하는 것에 전력을 다해 노력하는 것이 정치가의 중요한 임무이다.”⁶⁴

유사한 맥락에서 다나카는 닉슨 쇼크로 대변되는 주한미군철수와 미중 데탕트를 ‘새로운 정치’라고 명명하며 국제 정치적 변화를 정확히 인지하고 그것을 수용하는 민첩성을 보였다. 나아가 그는 이를 비단 위협으로만 인식하지 않고, 오히려 강력한 리더십 그리고 새로운 정책을 도입할 수 있는 계기로 인식하였다. 이러한 다나카 수상의 기회주의적 인식은 1970 년대 초반 중국과의 수교를 갈망한 자민당 내 다수 파벌들을 설득하여 그들을 ‘다나카 파벌’에 포섭할 수 있었던 결정적 요소였다. 따라서 다나카 가쿠에이는 중일국교정상화가 바로 이러한 ‘시대의 흐름’을 통절(痛切)한 결과물임을 강조한다.

“현재 국제 정치는 서로와 대결하지 않고, 화합을 통한 긴장 완화를 추구하는 분위기가 점차 확산되고 있다. 이러한 세계 정세 속에서, 일본은 중화인민공화국가와의 국교정상화를 성공적으로 실현시켰다. (중략) 올해 9 월, 중화인민공화국을 방문할 당시 모택동(毛澤東) 주석 그리고 주은래(周恩來) 수상과의 회견 자리를 가졌다. 국교정상화문제를 시작으로 하여 일본과 중국 양 국가가 솔직한 의견을 교환할 수 있는 자리를 통해 장기간 지속되었던 비정상적인 양국 관계에 드디어 종지부를 찍는 일이 가능해졌다.”⁶⁵

“우리 내각이 일중국교정상화는 물론 일본열도개조를 주창할 수 있었던 근본적인 이유 역시 시대의 흐름, 즉, 시대의 요청을 통절할 수 있었기 때문이었다.”⁶⁶

⁶⁴ 1972 년 10 월 28 일 국회소신표명연설 <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html>(검색일: 2018 년 12 월 20 일)

⁶⁵ 1972 년 10 월 28 일 국회소신표명연설 (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

⁶⁶ 1972 년 10 월 28 일 국회소신표명연설 (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

이는 구조적 현실주의자들이 상정한 것과 달리 체제적 압력이 외교 정책에 획일적으로 반영되지 않고, 정책결정자의 인식에 따라 영향력의 속도와 정도가 달라질 수 있음을 보여준다. 중일국교정상화 뿐만이 아닌 다른 외교 분야에서도 다나카 수상의 대범함을 엿볼 수 있다. 당시 석유 위기로 인해 ‘자원 외교’에 힘쓰던 다나카 수상은 서유럽 국가들과의 협력을 통한 석유 공동 개발에 대한 언급을 하며 ‘동맹화를 통한 자원 문제의 해결’을 주창하였다.⁶⁷ 자원 외교는 다나카 수상이 중일국교정상화만큼이나 중시한 외교적 과제였다. 그는 “일본은 석유의 공급선을 대부분 중동에 의존하기 때문에 매우 취약한 상태이며”, “가장 중요한 것은 에너지(석유) 보급 경로의 다양화다”⁶⁸ 라며 자원 부족 문제의 해결을 촉구하였다. 선진 국가와의 동맹화와 협력을 통해 돌파구를 찾고자 하는 다나카 수상의 모습은 국제 정치적 위기 상황에서도 주도적 태세를 갖추려는 그의 모습을 보여준다.

이는 군사 협력이나 정치와 같은 힘의 논리 혹은 경제 성장 위주의 담론에 더욱 관심을 보였던 다나카 수상의 인식을 고려하면 당연한 결과였다. 다나카의 논리에 따르면, 일본은 선진국으로서 응당 공산국가들과의 진취적 수교를 통해 데탕트를 주도해 나가야 할 의무가 있기 때문이다. 실제로 다나카는 방위력증강론자였으며, 미국과의 긴밀한 협력을 통해 방위 측면에서 국제 사회의 주도적인 역할을 성취해야 한다고 강력히 주장하였다.⁶⁹ 따라서 닉슨 쇼크와 같은 국제 정치적 혼란은 일본이 강대국의 역할을 해냄으로써 선진국의 지위를 더욱 공고히 할 수 있는 기회로 받아들여졌다.

나아가 1972 년 10 월 28 일, 1973 년 1 월 27 일, 1973 년 12 월 1 일, 1974 년 1 월 21 일 국회소신표명연설들에서는 ‘국제 수지 균형 및 개선’, ‘자원 공급의 다원화’, ‘장기 경제 계획’, ‘최소한의 방위력’, ‘무역 관계의 증진’에 대한 언급이 반복적으로 이루어지고 있다. 또한 1972 년 7 월 다나카 정권이 출범을 목전에 두고 발표한 ‘국민에게 제언하는 10 대 기본 정책’은 대부분 방위력, 군사력, 그리고 경제력에 관한 정책들이었다.⁷⁰ 특히 경제 성장을 통해 세계 경제 확대와 발전 그리고 개발도상국들의 자립과 평화에 이바지하고자 하는 결의는 주목할 만하다. 다나카 수상은 헌법 제약으로 인해 군사적 지원이

⁶⁷ 佐藤 修, 2017, pp. 240~243.

⁶⁸ 佐藤 修, 2017, pp. 239~243.

⁶⁹ 早坂茂三, 2016, pp. 191~194. 田中角榮가語る ‘日米共同防衛’참고.

⁷⁰ 早坂茂三, 2016, pp. 189~190.

불가능하다면 경제적 지원을 통해서라도 개발도상국들을 적극 도와야한다며, 아시아 지역의 선진국에 합당한 역할을 수행해야 함을 거듭 주장하였다.⁷¹ 이는 유형의 자원을 추구하는 하드 파워 혹은 아시아에서 강대국으로 자리매김하고자 하는 일본의 강대국 논리를 대변하는 그의 이념을 보여주는 대목이라고 볼 수 있다.

“전쟁의 폐허를 딛고 일어난 일본은 부흥경제, 자립경제, 국제경제라는 3 가지 면에서 발전을 달성하였고, 현재는 주요 공업국의 일원으로서 확고한 기반을 차지하고 있다 (중략) 일본을 둘러싼 국제 정세의 긴박함과 일본이 달성해야 할 책임의 중대함에 관해 충분한 이해를 하고 있다고 생각한다 (중략) 세계적 시야에 우뚝 선 일본 외교를 강력히 발전시킬 수 있는 기반을 확고히 하고 있다고 확신한다.”⁷²

“이와 더불어 원자력 개발, 수력 발전 재고찰, 석탄과 같은 국내 자원의 활용, 태양 에너지와 같은 무공해 신에너지 개발을 추진하며, 에너지원의 다각화를 추구해야 할 필요가 있다.”⁷³

“경제 성장의 성과를 국민 복지에 기여할 수 있는 즉, 실질적인 활용이 가능한 성장 위주의 경제 정책을 확립하는 것이 중요하다. (중략) 순조로운 경제의 발전을 지속하는 것이 중요하며 (중략) 무역과 자본의 자유화를 시작으로 관세를 인하를 통한 수입의 확대는 물론 개발도상과의 경제 협력 확충을 촉진하여야 한다. (중략) 국제 수지의 균형을 회복하며, 세계 각 국가와의 협력을 이어나감과 동시에 국가의 번영을 유지시켜야 한다. 이를 위해 일본 경제의 국제화를 촉진하고, 경제 구조 개혁을 계획할 필요가 있다.”⁷⁴

⁷¹ 佐藤 修, 2017, pp. 241~242.

⁷² 1974 년 1 월 21 일 국회소신표명연설 <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

⁷³ 1973 년 12 월 1 일 국회소신표명연설 <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

⁷⁴ 1972 년 10 월 28 일 국회소신표명연설 <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

한편, 다나카 수상은 일본이 공산국가와의 수교를 달성함으로써 국제 사회에서 갖는 책임과 비중이 높아질 수밖에 없음을 인정하며, 중국뿐만이 아니라 동소련과의 북방 영토 문제 해결에도 큰 관심을 보였다. 즉, 다나카 내각이 데탕트에 반응하여 아시아 지역의 평화 유지를 위해 원만한 관계를 유지하고자 한 국가는 중국과 소련이었던 것이다. 이는 대미 외교와 아시아 외교의 균형을 추구하는 중도 보수 세력의 실용주의적 외교 노선의 면모를 단적으로 보여준다고 볼 수 있다. 실제로 다나카 수상은 중일국교정상화를 정당화하기 위한 근거로 ‘극동(極東)의 안정’ 혹은 ‘극동의 평화’를 반복적으로 제시하였다.

“중일국교정상화를 통해 국제 사회에서 영향력의 범위를 더욱 확장할 수 있었다. 이는 곧, 일본이 국제 사회의 일원으로서 가지게 되는 책임감이 더욱 막중해짐을 의미하여, 인류의 평화와 번영을 위해 공헌해야하는 의무를 가지게 됨을 의미한다. (중략) 더불어 평화 조약을 체결하여 일본과 동소련 간의 안정된 친선 우호 관계를 수립할 필요가 있다. 따라서 일소국교수립 이래로 현존하는 북방영토문제를 국민의 지지를 기반으로 해결하고자 한다.”⁷⁵

“(중략) 중일국교정상화로 극동의 평화를 온전히 확보할 수 있다. 중국은 공산주의체제 국가이지만 중국을 침략세력으로 간주하지 않는다. 중국의 공산주의는 소련의 마르크스 혹은 레닌주의와 동일하지 않기 때문이다. 그 증거로 중국이 (국교 정상화 과정에서) 미일안전조약을 시인(是認) 한 것을 들 수 있습니다. (중략) 이러한 이유로 일본, 미국, 그리고 중국 세 국가가 극동의 안전을 확보해야 한다는 인식을 가지고 중일국교정상화를 추진한 것이다.”⁷⁶

그러나 다나카 수상이 중일국교정상화를 공세적으로 추진하며 새로이 구상한 신동아시아 국제 질서에 한국은 존재하지 않았다. 1972 년에서 1974 년에 걸쳐 이루어진 국회소신표명연설문들에서 한국에 대한 언급은 찾아볼 수 없다. 당시 문세광 저격사건이나 김대중 납치 사건과 같은 한일

⁷⁵ 1972 년 10 월 28 일 국회소신표명연설 (검색일: 2018 년 12 월 20 일)

⁷⁶ 早坂茂三, 2016, pp. 215-218.

관계의 역변을 초래한 외교적 사건들이 일어났음에도 불구하고, 이것에 대한 언급이 부재한다는 점은 무관심으로 해석할 수 있다. 데탕트에 알맞은 새로운 대한 정책의 전개는 다나카 수상의 주된 관심 밖이었고, 한국은 그저 미국과 중국, 그리고 일본을 중심으로 한 이등변삼각형⁷⁷의 형태를 한 세력 구조의 언저리에서 주변국으로써 이를 보조하면그만이였다. 즉, 중일국교정상화를 통해 미국과 일본, 그리고 중국이 주축이 되는 이등변삼각형 형태의 세력 구조를 완성하고자 한 다나카는 그 중에서도 미일관계가 저변(底辺)이 되어 안정적인 세력 균형을 달성해야 한다고 보았다. 한일 관계가 선진국들과의 관계 설정 과정에서 자연스럽게 하부 구조로 위치 지어지며, 관계의 지정학적 중요성이 현저히 감소한 것이다. 결국, 구조적 압력에 당면한 다나카 수상은 중일국교정상화를 택함으로써 한국을 등한시하였고, 이것이 두 국가 간의 위협 인식 불일치와 반목이라는 결과로 이어졌다.

따라서 1972년 발발한 갈등의 시초는 애초부터 데탕트라는 구조적 변용에 편승하고자 했던 다나카 수상의 정치적 이념에서 유래한 것으로 해석할 수 있다. 미국의 후퇴로 생긴 안보적 공백을 기회로 인식하여 이를 적극적으로 활용하고자 하는 다나카 수상의 인식과 북괴의 존재와 약소국이라는 제약으로 인해 데탕트에 공감할 수 만은 없었던 한국 정부가 대처하기 시작하면서부터 한일 간의 간극은 벌어지기 시작한 것이다. 양국 간의 갈등은 1970년대 중반 김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건이라는 불미스러운 사건들과 한국 정부에 대한 일본 국내의 거센 반발에 의해 한층 악화되었다.

2) 다나카 총리의 중립적 대한 인식

미국과 중국 그리고 일본을 중심으로 한 동아시아 전략을 수립한 다나카 총리에게 한국 문제는 그리 중요하지 않았다. 한국에 대한 다나카 수상의 기본 인식은 “기본 방침에 입각하되 상황에 따라 변할 수 있다”라는 점을 전제로 하였다.⁷⁸ 이를 다나카 수상은 1973년 6월 29일 중의원

⁷⁷ 다나카 가쿠에이는 중일국교정상화를 통해 미국과 일본, 그리고 중국을 중심으로 한 이등변삼각형 형태의 세력 구조를 만들고싶었다고 이야기한다. 여기에 대만과 한국은 이등변삼각형에 비유된 아태지역 세력구조의 주축이 되는 국가가 아닌, 옆에서 보조하는 국가라고 표현한다. 이등변삼각형이어야 하는 이유는 미국을 저변으로 해야 안정적인 세력균형을 달성할 수 있다고 보았기 때문이다. (早坂茂三, 2016, pp. 215-218).

⁷⁸ 1972년 4월 27일 참의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL

외무위원회에서 “한국 문제에 대한 기본적 시세는 추호도 변화가 없습니다”, “그것은 바로 시대적 추이를 충분히 이해하고 일본 측에서 할 수 있는 일이 있다면 행동하는 것입니다”라고 표현하고 있다.⁷⁹ 즉, 대탕트와 같이 미국이 후퇴한 시기에는 남한과 북한 간의 통일과 활발한 소통 협력을 지지하는 곧, 북한과의 정치적 수교를 인정한다는 점을 대한 정책의 원칙으로 삼은 것이었다. 이는 사토 내각이 추진한 “하나의 한국” 정책과 엄연히 대조되는 것이었지만, 다나카 수상의 한국 인식은 어디까지나 상황 혹은 시대적 변화 내에서 형성되고 변화하는 것이었다.

“일본의 한국 문제에 대한 인식은 기본 방침에 일관되어 있다. 이것은 남한과 북한이 가능한 대화를 추진하며 평화적인 통일을 성취할 수 있기를 기원하는 것이다 ... 시대의 추이를 충분히 견문(見聞)하며 일본에서 할 수 있는 것이 있다면 우호적으로 행동하며 ... 지금까지의 한국 그리고 북한에 대한 정치 공세는 공식적으로 선언한 바와 같이 급속히 바뀌어야 된다는 것이 아니라고 생각한다.”⁸⁰

시대적 변이는 다나카 수상이 한국 문제에 대해 유동적인 접근을 가능케 한 정치적 근거였다. 국제 정치적 변화에 대한 다나카 수상의 민감성은 대한 정책 조정 과정에서 한국에 대한 거리 두기를 실현하기 위한 가장 이성적이며 객관적인 이유였던 것이다. 그 결과, 남북한의 유엔 동시 가입 결의안에 대해 다나카 수상은 “두 국가가 유엔의 동시 초빙에 금방 협의하지 않을 수도 있지만 일본은 이에 대해 반대하지 않겠다”라는 입장을 표명하였다.⁸¹ 덧붙여 이러한 결정은 시대의 흐름 혹은 세계의 정세에 대한 고려를 반영한 결과임을

[L=0&SRV_ID=4&DOC_ID=16122&DPAGE=2&DTOTAL=34&DPOS=27&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=16122&DPAGE=2&DTOTAL=34&DPOS=27&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226) (검색일: 2019년 1월 19일)

⁷⁹ 1973년 6월 29일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=13457&DPAGE=1&DTOTAL=24&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=21079 (검색일: 2019년 1월 29일)

⁸⁰ 1973년 6월 29일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=13457&DPAGE=1&DTOTAL=24&DPOS=17&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=21079 (검색일: 2019년 1월 20일)

⁸¹ 1973년 6월 26일 중의원 내각위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=18332&DPAGE=1&DTOTAL=34&DPOS=19&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226 (검색일: 2019년 1월 23일) 다나카 수상은 남북한의 유엔 동시 가입 결의안을 매우 긍정적으로 평가하는 모습을 보였다.

강조하였다. 남북 등거리 외교에 대한 다나카 내각의 의지는 이는 1972 년 7 월 공표된 10 대 기본 정책에서도 확인할 수 있다.

“9. 조선 반도의 긴장 완화와 남북의 평화적 통일 촉진에 관하여 우방국과 함께 협력한다.”⁸²

미중 접근이 현실화되자 다나카 수상은 더 이상 한국을 배려할 수 없었고, 남북한 등거리 외교와 중국 친화 전략을 통해 공산주의 진영 국가들로부터 취할 수 있는 이익을 극대화하고자 한 것이다. 따라서 다나카가 한국에게 등을 돌린 것은 재빠르게 전개되는 데탕트에 뒤처지지 않기 위한 필연적인 선택의 부산물이었다. 그 결과, 미중 화해 그리고 대북 유화 정책에 무감각했던 사토 에이사쿠 수상과는 대조적인 결과가 나올 수밖에 없었다. 1969~1971 년에 걸쳐 증가한 한일 간 안보 협력은 미일 관계를 주축으로 한국이 포함된 동시에 북한 혹은 중국은 다소 배제된 동아시아 질서를 구상한 사토 총리의 인식을 대변한다.

물론 자민당 내 혹은 야당 내에서도 북한의 위협에 대해 다소 분열되는 모습을 보였지만 데탕트 시기와 맞물려 한국과의 관계를 우선시하지 않아도 된다는 의견은 내각 내에서도 다나카 수상을 시작으로 어느 정도 설득력이 있었던 것으로 보인다. 1973 년 외교 청서에는 “한반도의 긴장 완화 추세를 반영하여 북한과의 인적 교류는 크게 증가했다”라고 하며, 일본과 북한 간의 실질적인 접촉이 확대되는 모습이 반영되어 있다.⁸³ 1972 년 북일 간 인적 교류는 정점을 이루어 재일 조선인의 북일 왕래는 귀향뿐만이 아닌 스포츠, 학술 문화, 남북 적십자 회담 참여 기회 등 다양한 분야에 걸쳐 확대되고 있었다. 즉, 일본은 데탕트 시기 일관적으로 대북 봉쇄 정책을 견지한 미국과는 달리 대북 접근의 가능성을 열어둠으로써 대공산권 유화 정책을 취한 것이다.⁸⁴

⁸² 早坂茂三, 2016, pp. 189~190.

⁸³ わが国と各国との諸問題 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1973/s48-2-1-1-2.htm#m219> (검색일: 2019.01.07).

⁸⁴ 최희식, “전후 한일관계의 구도와 민주당 정부 하의 한일관계”, *국제지역연구*, Vol. 20, No.3 (2011), pp. 43-75. 최희식은 일본의 냉전 전략을 미일 동맹의 허용 범위 내에서 정경 분리에 입각한 공산권과의 우호 관계를 모색하는 것이라고 분석하고 있다.

다나카 수상 역시 이를 대변하듯 1973년 9월 7일 중의원 본회의에서 “북한과의 교류는 점차적으로 확대할 방침이다”라고 공식적으로 밝혔다.⁸⁵ 한편, 대북 관계에 대한 다나카 수상의 확신은 1973~1974년에 이르러 더욱 확실한 형태로 발전했다고 볼 수 있다. 1972년 11월 1일 참의원 본회의에서 다나카 수상이 “북한에 대해서 적시 정책을 펼치고 있다고 볼 수 없지만, 그렇다고 남북한 사이에서 등거리 정책을 취할 계획도 없다”라는 발언을 한 대목은 흥미롭다.⁸⁶ 그러나 북한에 대한 그의 신중한 태도도 한국과의 갈등이 심화된 1974년에 이르러서는 “북한과의 관계를 점진적으로 확대해 나갈 방향⁸⁷”으로 변화된 것이다. 1973년 12월 3일 중의원 본회의에서 다나카 수상은 “현재 한반도의 UN 심의, 남북 간 대화의 진척 과정에 비추어 문화 및 경제 등의 분야에서 북한과의 교류를 확충해 나갈 방침이다⁸⁸”라고 밝혔으며, 1973년 1월 30일 중의원 본회의에서도 “북한과의 문화, 스포츠, 무역 부분에서의 접촉을 확대해 갈 계획이다”라고 발언하였다.⁸⁹ 오히라 외상 역시 1974년 1월 21일 중의원 본회의에서 “이후에도 국제 정세의 추이와 남북 대화의 진전을 감안하여 경제, 문화, 스포츠 등 각 분야에서 북한과의 교류를 확대해 갈 방침이다”라고 설명하였다.⁹⁰

⁸⁵ 1973년 9월 7일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=49810&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=1&DTOTAL=65&DPOS=8&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=3871 (검색일: 2018년 12월 29일)

⁸⁶ 1972년 11월 1일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5253&DPAGE=1&DTOTAL=25&DPOS=19&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27925 (검색일: 2019년 1월 22일)

⁸⁷ 1974년 1월 24일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=11481&DPAGE=1&DTOTAL=25&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=27925 (검색일: 2019년 1월 22일). 공명당 소속의 다케이리 요시카즈(竹入義勝)의원의 질문에 대한 다나카 수상의 발언.

⁸⁸ 1973년 12월 3일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=18384&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=15722&DPAGE=2&DTOTAL=36&DPOS=35&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=18711 (검색일: 2019년 1월 25일)

⁸⁹ 1973년 1월 30일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=12964&DPAGE=2&DTOTAL=34&DPOS=24&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226 (검색일: 2019년 1월 24일)

⁹⁰ 1974년 1월 21일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=18960&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=7401&DPAGE=2&DTOTAL=60&DPOS=33&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=20922 (검색일: 2019년 1월 23일)

따라서 냉전기 한일 관계는 양자 관계로서 그 중요성이 인식되기 보다는 타 국가들과의 다자적 관계 속에서 위치지어지고, 관계의 성격과 중요성이 변용되는 모습을 볼 수 있다. 다나카 수상에 따르면 동아시아는 일본, 중국, 그리고 미국이라는 세 강대국을 중심으로 함과 동시에 북한과 소련 역시 이에 포용될 수 있는 국가들로 간주되었다. 즉, 미국, 일본, 중국 그리고 소련을 중심으로 한 동아시아 국제 질서를 제창한 뒤, 실용주의적 노선에 입각한 정치적 이념을 실현시킬 수 있는 대상에서 중국은 물론 북한 역시 예외가 아니었던 것이다. 물론, 북일 관계의 중요성이 한일 관계와 동일한 정도로 격상한 것은 아니지만⁹¹ 사토 내각의 한반도 정책 하에서 친남한적인 성향을 보이던 일본이 남북한 간의 세력 균형에 관심을 갖게 된 것은 다나카 내각의 두드러진 특징이었다. 그 결과, 한일 관계의 지정학적 지위와 의의는 축소될 수밖에 없었다.

그러나 다나카 수상은 중일 수교를 추진하며 대범하게 단절을 선언한 대만의 경우와 달리 한국에 대해서는 어느 정도 긍정적인 인식을 지니고 있었다. 김대중 납치 사건 이후에도 다나카 수상은 1973년 12월 3일과 중의원 본회의에서 “정권 재편으로 인한 한일우호관계의 변화는 추호도 없을 것이며”, “한일각료회의는 무조건 내년 개최 방침을 목표로 할 것이다”라며 여전히 원만한 한일 관계 유지에 대한 의지를 드러내고 있었다.⁹² 익일(翌日) 중의원 본회의에서도 다나카 총리는 “현재 한국은 어떤 국가인가에 대한 논의에 대해서 한국은 자유주의 그리고 민주주의를 선호하는 국가라는 생각에는 변화가 없다”라는 의견을 표명하였다.⁹³ 이러한 견해는 사건 발발 직후부터 드러났는데, “김대중 납치 사건이 한일 관계에 해를 끼치지 않도록 공정한

⁹¹ 북일 간의 관계가 급증했음에도 불구하고 여전히 1972~1973년에 걸친 국회 회의에서는 “북한의 정당성을 바로 승낙한다는 의미는 아니다”라며 북한과의 수교에 대해 신중한 언행을 하는 다나카 수상의 모습을 볼 수 있다. 이는 1974년 제 18호 일본의 외교청서에도 언급된 바 있다. “일본은 북한과 국교를 맺고 있지 않으며, 국교를 성사시키는 것은 현재로서 생각하고 있지 않다. (중략) 그러나 문화, 스포츠, 그리고 경제 분야에서 북한과의 교류는 최근 급증하는 추세이며, 이러한 교류는 앞으로도 지속될 여지가 있다.” https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1974_1/s49-1-3-6.htm#a3(검색일: 2019년 2월 20일)

⁹² 1973년 12월 3일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=17978&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=15722&DPAGE=1&DTOTAL=12&DPOS=12&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=28902 (검색일: 2019년 1월 22일)

⁹³ 1973년 12월 4일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=18960&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=15665&DPAGE=2&DTOTAL=60&DPOS=35&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=20922 (검색일: 2019년 1월 22일)

해결책을 강구할 것이며”, “역사적으로 깊은 관계를 맺고 있는 두 국가의 우호관계를 발전시키기를 희망한다”라는 발언에서도 한국에 적대적이지 않은 앓은 다나카 총리의 인식을 유추할 수 있다.⁹⁴

물론 다나카 내각이 대한 정책에 중점을 두지 않았음은 분명하지만, 여전히 한국과 일본은 유사 동맹적 특수 관계의 정당성 아래 함께 해야하는 존재였기 때문이었다. 그 결과, 한미일 삼각안보체제로 대변되는 미국의 동아시아 전략 하에서 한국은 일본에게 부담스럽지만 데리고 가야하는 그러나 정권의 특수성으로 인해 조금은 거추장스러운 국가였다. 이는 김대중 납치사건 처리 과정에서 잘 드러나고 있다. “김대중 사건은 완전히 잊어주길 바란다”라는 김종필 국무 총리의 부탁에 대해 다나카 총리는 “지나간 이야기는 되풀이하여도 의미가 없으니, 이 문제는 ‘파(par)’ 로 합시다”라고 결론지었다.⁹⁵ 게다가 다나카 수상은 “김대중은 일본에게도 매우 곤란한 인물이며, 그런 자는 일본에 오지 않았으면 좋겠다”라고 발언하였다.⁹⁶ 형식상으로는 “진상 규명”과 “공정한 사건의 해결”을 위한 김대중의 자유 회복을 주장하면서도 더 이상 골치 아픈 사건은 피하고자 하는 다나카 수상의 면모가 드러나는 대목이다. 결국 애매하게 처리된 김대중의 원상 회복 문제는 1970 년대 후반 오히려 내각기에 재차 등장하며, 한일 관계를 따라다니게 되었다. 따라서 다나카 수상은 야당이 주장하는 바와 같이 일방적으로 한국 조항을 폐기하거나 한일 각료회담을 취소할 수는 없으면서도, 긴밀한 협조는 회피하는 중도적 입장을 취함으로써 현실적인 외교적 대응책을 마련했다고 볼 수 있다.

결과적으로 다나카 내각의 대한 정책은 미국과의 관계를 기반으로 한 공산 국가들과의 연계 강화, 나아가 선진국 외교와 국내 대립 완화라는 측면에서 한국과의 일정한 거리 유지를 중심으로 전개되었다. 다나카 수상은 구체적인 전략의 일환으로 한국과 일정한 거리를 견지하되 한일 관계의 조속한 안정화를 추구함으로써, 한미일 안전보장체제를 유지시킴과 동시에 혁신 세력과 보수 리버럴 세력의 반발에 대응하고자 하였다. 다나카 수상의 실용주의적 동아시아 구상에 의해 축소된 한국의 입지는 국내 보혁 혹은 자민당 내 대립이라는 일본의 특수적 정치 구조로 인해 더욱 설 자리를

⁹⁴ 1973 년 9 월 7 일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=1&DTOTAL=34&DPOS=16&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226 (검색일: 2019 년 1 월 23 일)

⁹⁵ 이완범, 2007, pp. 316.

⁹⁶ 이완범, 2007, pp. 317.

잃어갔다. 그 결과, 다나카 시기 한일 간의 갈등은 자민당 내 중도 보수라는 다나카 수상의 국내 지위적 한계와 정치적 인식이 데탕트라는 국제적 흐름과 더불어 한국 문제를 둘러싸고 분열된 정책결정구조를 만나게 되면서 다소 협조적이지 못한 모습을 띄게 되었다.

제 3 절 반한(反韓)세력의 확대와 보혁 대립의 심화

1) 동아시아를 둘러싼 보혁(保革) 및 자민당(自民黨) 내 갈등

미일 안보체제가 정착하기 시작한 1960년대 초반 이후 외교 문제를 둘러싼 일본 내부 갈등의 중심에는 동아시아 문제가 있었다.⁹⁷ 동아시아를 두고 벌어진 지도자들 간의 갈등은 국제 정치적 변화를 겪으며 더욱 심화되었고, 정치적 주도권을 확보하기 위한 보수 세력 간 대립의 기저에는 지역 구상에 대한 상이한 정치적 이념이 자리잡고 있었다.⁹⁸ 일례로 데탕트와 같이 미일 관계가 빠르게 변화하는 단계에서 동아시아 국가들과의 관계 설정은, 일본의 국제적 지위와 국익에 합당한 다양한 동아시아 구상⁹⁹을 주장하며 정치적 의견 수렴을 독점화하고자 하는 세력 간의 투쟁에 의해 용이하게 이루어지지 않았다. 이는 보혁 대립뿐만이 아닌 자민당 내부 분열에도 해당되는 현상이었다.

예를 들어, 보수 우파 세력은 아시아보다는 미일 관계에 중점을 두며 국가 정체성을 아시아 지역으로부터 차별화하고자 하였다. 이들의 반공적이며 보수적인 성향은 미국과의 연대를 우선시하는 방향으로 정책을 유도하였다. 대표적으로 자민당 내 소심(素心)회는 이케다(池田勇人) 내각기 대야저자세(對野低姿勢)에 반대하며 내무성 출신자를 중심으로 61년 12월에 결성되었는데 중의원 53명, 참의원 20명, 전국회의원 17명으로 총 90명이나 되었다.¹⁰⁰ 또한 강경한 반공 노선을 지향하는 아시아 문제 연구회는

⁹⁷ 박철휘, “일본 보수 정치세력의 동아시아를 둘러싼 갈등- 1960년대와 1990년대의 비교- (Contending Perspectives on East Asia among Japanese Conservatives Comparing 1960s and 1990s-), 일본연구논총, Vol. 33 (2011), pp. 160-161.

⁹⁸ 박철휘, 2011, pp. 163~164.

⁹⁹ 실제로 각 수상마다 표방하는 동아시아 구상은 상이하였다. 다나카 수상이 중국, 미국, 일본을 중심으로 한 동아시아 국제 정세를 구상하였다면, 오히라 외상은 수상 취임 이후 환태평양 연대 구상을 통해 좀 더 폭넓은 동아시아 지역주의를 주장하였다. 후쿠다 수상은 전방위 외교를 통해 동남아시아 지역에 주력한 반면, 친대만/친미적 성향이 강했던 사토 수상은 중국을 제외한 미일 동맹을 주축으로 한 동아시아 국제 정세를 구상하였다.

¹⁰⁰ 『매일경제』, 1972년 2월 17일.

사토 수상은 절대적 지지 세력으로서, 이들은 정권의 중추부에서 반공적 자세를 견지하며 미국의 대중 접근이 현실화된 이후에도 중국과의 수교에 소극적인 태도를 보였다.

반면, 중도 보수는 기본적으로 요시다 라인(吉田ドクトリン)을 수용하면서도 대미외교와 아시아외교 간의 균형을 취하려는 입장을 보였다. 이들은 미국 일변도를 지향하기 보다는 중국 및 소련 등 사회주의 세력과도 일정 부분 교류하며 국익을 극대화하려는 실용주의적 성향을 지니고 있었다. 미일 동맹을 중시하면서도 중국 혹은 소련과의 수교를 통해 동아시아 신질서를 구축하고자 한 다나카 수상 역시 이에 속한다고 볼 수 있다. 오히라 총리 역시 자민당 내 주류 세력에 해당하는 보수 본류(保守本流)의 일원으로서, 이케다(池田) 계열¹⁰¹을 물려받아 미일과의 관계를 중시하면서도 자주 평등 외교를 지향하는 모습을 보였다.

보수 리버럴은 아시아 국가들과의 외교를 강조하며 전쟁과 식민지 지배 문제에 대해 반성적인 입장을 고수한 세력을 의미한다. 이들은 한국 정부를 한반도의 유일한 합법 정부로 인정하는 친남한적 성향을 비판하며 한반도의 세력 균형에 관심을 가졌다.¹⁰² 그 결과, 남북한 사이에서 등거리 외교를 통해 북한과의 우호적 관계를 유지하며 균형과 중립을 선호하는 정책을 추진하였다. 마츠무라(松村) 겐조, 후지야마 아이이치로(藤山 愛一郎), 우즈노미야 도쿠마(宇都宮徳馬) 등이 중심이 되어 1965년 1월 28일에 설립된 아시아 아프리카(AA) 연구회가 자민당 내 대표적인 보수 리버럴 세력이라고 볼 수 있다.¹⁰³ 아시아 아프리카 연구회는 1960년대 후반을 기점으로 무라마츠 대표단의 방중(訪中)을 적극 지지하였으며, 대만과의 조속한 단절과 동시에 대중 관계 개선을 촉구하는 입장을 취하였다. 따라서 사토 내각의 소극적인 대중 정책은 비판의 대상이 되었고, 주류 세력에 대한 대항의 의미로 중일 관계 타개를 위한 적극적인 움직임을 보였다. 또한 이들은 한반도 안정을 중시하기 보다는 평양에 북한 방문단을 파견하였는데, 이는 한국의 입장에서 달갑지 않은 움직임이었다.¹⁰⁴ 실제로 한국 정부는 자민당 내 친중 외교노선을

¹⁰¹ 오히라 파벌은 본래 이케다(池田勇人)파를 이어받은 파벌로서 주류파에 속했으나 사토 에이사쿠와 경쟁 구도를 형성하면서 반(反)주류파로 성장하였다.

¹⁰² 박철휘, 2010, pp. 165~166 참고.

¹⁰³ 박철휘, 『자민당 정권과 전후 체제의 변용』 (서울: 출판문화원, 2011).

¹⁰⁴ 『동아일보』, 1973년 7월 12일. 자민당의 아시아 아프리카 연구회는 1973년 8월 4일 북한방문단을 파견하기로 하였다. 북한 방문단은 북한에 약 10일 정도 체류하며 일본과

비판하는 세력을 우군(友軍)으로 파악하였고, 자민당 내에서 한국 정부의 입장을 대변해주기를 기대하며 이들에게 접근하기도 하였다.¹⁰⁵

한일 갈등이 정점에 오른 1972~1974 년의 대한 정책은 한국과의 우호 관계를 견지하고자 한 세력과 한국 조항의 파기를 외친 세력 그리고 그 중간에서 한미일 안보체제를 중시한 동시에 한일 관계의 타당성을 인정한 중도 보수 세력 간의 치열한 흥정과 타협의 결과물이었다. 실제로 일본 국내에서는 북한의 남침 세력이 실존한다는 견해를 지닌 여당 의원도 있었으나, 미국의 존재감이 축소된 데탕트기 한국과의 관계를 소홀히 해도 무방하며 남한 정부가 일축하는 북한으로부터의 위협이 과장되어있다는 극단적인 의견도 존재하였던 것이다.¹⁰⁶ 중도 보수파에 해당하는 다나카의 경우, 미일 관계의 중요성을 인식하면서도 동소련 혹은 중국과의 관계 회복을 통해 구조적 변동과 더불어 일본이 취할 수 있는 실질적인 이득을 확보하고자 하였다. 1970 년 초반 중일국교정상화나 북한과의 교류 확대 혹은 소련과의 영토 문제 해결 노력 등이 이를 극명히 보여준다. 결국 미일 동맹을 기반으로 성장한 실리주의적 외교 노선이지만 중립적 성향의 대한 정책을 표방했다는 점에서 미국의 대한 정책과 뚜렷한 구분점을 갖는다고 볼 수 있다.

2) 한국 문제 처리에 관한 보혁 대립

1970 년대 초반 친대만파와 유사한 성향을 지닌 친한국파 세력은 친중국파 색채를 띤 압도적인 다나카 파에 의해 소외의 대상이 될 수밖에 없었다.¹⁰⁷ 미국의 존재감이 감소함에 따라 한국의 안전이 일본의 안전에 긴요하다는 사실을 인식하면서도 데탕트라는 새로운 현실에 신속히 적응해야

북한 간의 경제 및 문화 교류를 적극적으로 추진하기 위함이었으며, 동경과 평양에 상호 무역사무소 설치를 제안하기도 하였다.

¹⁰⁵ 이정환, “박정희 저격 사건의 한일 관계: 국제 구조의 제약과 국내 정치의 영향(The Park Chung Hee Assassination Attempt Incident and the Crisis of the Korean-Japanese Foreign Relations)”, 일본연구논총, Vol. 37 (2013), pp. 65.

¹⁰⁶ 김은경, 2011, pp. 168~169. 대표적으로 북한으로의 위협은 없다는 발언을 한 다나카 제 2 내각의 기무라 도시오 외상과 이에 공감한 아시아 아프리카 연구회 의원들이 있었다.

¹⁰⁷ 早野 透, 『田中角栄 - 戦後日本の悲しき自画像』(Tokyo: 中央公論新社, 2012), pp. 239~253. 다나카 수상이 거뜬히 다른 파벌들의 지지를 얻을 수 있었던 데에는 사토파에 대한 피로(fatigue) 현상이 존재한다. 섬유 교섭은 물론 중국 접근에 있어 소극적인 모습을 보여준 사토 정권에 대해 여론과 정계는 의구심을 품기 시작하였다. 사토 수상의 강력한 후계자로 떠오른 후쿠다 다케오 역시 ‘사토 파벌의 아류 정권’이라는 이미지를 떨 수 없어 선거에서 패배하였다. 친중국적 색채가 강했던 다나카 수상은 자민당 내 세력 역학 구도를 자신에게 유리한 방향으로 현명하게 이용한 것으로 평가할 수 있겠다.

할 필요성이 친대만 혹은 친한국과의 입지를 축소시킨 것이다. 그러나 친한국적인 노선을 견지하던 당료 의원들의 정치적 지위에 더욱 압력을 가한 정치적 대립 구도는 한일 관계의 정당성에 반기를 제시하기 시작한 세력에 의해 심화되었다.

국제 변동기와 맞물려 일본의 국제적 지위를 재정립하는 과정에서 사실상 한국 문제 자체는 크나큰 비중을 차지하지 않았다고 보아도 무방하다. 중국과의 국교 수립 과정에서 상황적 변동에 따라 한국 조항의 변화 역시 인정해야한다는 다나카 수상의 발언¹⁰⁸이 이를 잘 보여준다. 즉 다나카 수상이 구상한 동아시아 국제 질서를 실현하는 과정에서 한국 문제는 조용히 끌고 간다면 큰 장애물이 되지 않는 변수였으며, 이에 대해 자민당도 대부분 공감하는 분위기였다. 그러나 김대중 사건과 박정희 저격 사건은 동아시아 문제를 둘러싼 대립의 축이 중국으로부터 한국으로 옮겨가는 계기가 되었다. 국제 테러 사건에 준하는 박정권의 비민주성에 대한 비판뿐만 아니라 한일각료회의 개최 혹은 경제 원조 문제 등 한일 관계의 다양한 사안을 두고 온건한 자세로 한일 관계의 현상 유지를 택할 것인가 혹은 강경한 태도로 이에 대응할 것인가에 대한 갈등이 격화되었다.

먼저 1973년 8월 8일 김대중 납치 사건 발발 직후, 이 사건을 일본에 대한 주권 침해로 간주할 것인지에 대한 논의가 당료 정치인들을 중심으로 이루어졌다. 특히 야당과 여당 사이에서는 김대중 사건을 두고 일본에 대한 주권 침해를 어떻게 받아들여야 할 것인지에 대해 격차가 존재하였다. 야당 의원들은 이 사건을 계기로 한일국교정상화를 기점으로 공식화된 일본 정부의 ‘하나의 한국’ 정책을 비판하며 한국 정책의 전환을 촉구하였다. 그러나 일본 정부의 공식적인 입장은 한국과의 관계 단절로 이어지지는 않았다. 이는 김대중 납치 사건과 관련하여 국제 사회에서 한국의 이미지가 손상된다면, 곧 있을 유엔 총회에 악영향을 미침은 물론 한반도의 안정이 위협받기 때문에 현상유지를 희망하던 일본으로서는 한국 정보 기관의 관여가 없었음을 강조하는 것이 유리하다는 판단을 내린 것이다.¹⁰⁹ 실제로 외무성은 “김대중

¹⁰⁸ 북교 3 원칙을 준수하며 중국 친화적인 외교 관계를 수립하고자 한 다나카 수상은 1969년 미일공동성명의 한국 및 대만 조항에 대해 “조약 성립 이후 정세 변화와 더불어 일본 정부의 인식도 변화하기 시작했다”라는 인식을 표현하였다. 木村前掲 재인용. 別枝行夫, “戦後日中関係と公明党.” 北東アジア研究, Vol. 29 (2018), pp. 20.

¹⁰⁹ 따라서 일본 정부의 공식적인 입장은 국가 기관이 관련되어 있을 경우 일본에 대한 주권 침해가 성립되지만 단순한 개인이 저지른 범죄라면 주권침해에 해당하지 않는다는 의견이었다.

사건과 한일각료회의의 개최 문제는 별개다”라는 입장으로 일관하며¹¹⁰, 야당과는 사뭇 다른 관점에서 사건을 바라보고 있었다.

예를 들어, 1973 년 (쇼와 48 년) 9 월 7 일 개최된 중의원 본회의에서 공산당 및 혁신 공당 소속의 요네하라 이타루(米原昶) 의원은 다나카와 오히라 외무 대신의 태도는 박정권의 비민주적인 범죄를 편리하게 용인하는 것이 아니냐라고 반문(反問)하였다.¹¹¹ 게다가 김대중 사건에 대한 정부의 애매한 태도는 국민을 기만하는 행위이며, 일본의 주권을 수호하고자 하는 의지가 결여된 것이라며 비판하였다. 같은 맥락에서 이타루 의원은 1969 년 사토-닉슨 공동 성명에 등장한 “한국의 안전은 일본의 안전에 긴요하다”라는 한국 조항의 유효성에 대해 의문을 제시하였다. 한국 조항의 존재 자체가 박정희 정권을 수호하기 위함을 근거로 이타루 의원은 미일 공동성명의 한국 조항은 물론 한일 조약 역시 폐기해야 한다고 일축하였다.

동(同)회의에서 공명당의 야스유키 오키모토(沖本泰幸) 의원 역시 일본 정부의 책임론을 근거로 안정적인 한일 관계는 물론 아시아 지역의 평화 안착을 위해 한국 정부에 대한 재고찰이 필요함을 주장하였다. 특히 이번 사건을 계기로 “무원칙” 혹은 “무제한”의 경제원조를 시작으로 한일 관계의 근본적인 개선의 필요성에 대한 의견을 피력하였다. 1973 년 9 월 19 일 중의원 외무위원회에서 일본 사회당 소속 오카다 하루오(岡田春夫)의원 역시 김대중 사건의 발생 배경이 군사 정권 즉, 독재 정권과 특수하게 결탁하고 있는 일본 정부에 있음을 지적하며 한일 관계의 정당성과 유착설에 의문을 제시하였다.¹¹²

야당의 비판에 대해 다나카 수상은 1973 년 9 월 7 일 중의원 본회의에서 김대중 사건에 대해 다음과 같이 발언하였다.

¹¹⁰ 1973 년 12 월 18 일 중의원 법무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=36532&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=18784&DPAGE=3&DTOTAL=85&DPOS=47&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=36841 (검색일: 2019 년 5 월 10 일)

¹¹¹ 1973 년 9 월 7 일 중의원 본회의 회의록. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=6&DTOTAL=990&DPOS=101&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=57340 (검색일: 2019 년 1 월 12 일)

¹¹² 1973 년 9 월 19 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=26453&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6153&DPAGE=1&DTOTAL=15&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=34014 (검색일: 2019 년 1 월 12 일)

“문제는 이 이후의 새로운 한일 관계를 어떻게 이끌어나가야 하는가 즉, 한일 관계 전반에 걸쳐 대한경제원조를 중지해야 하는가라고 하는 문제에 관한 발언입니다만, 일본 정부는 사건의 진상을 규명하고 내각이 납득할 수 있는 해결책을 강구하는 것을 기본 방침으로 삼고자 한다. 정부는 한국과의 우호 관계 유지를 필수불가결이라고 생각하기 때문에, 대한 정책을 극단적으로 변경하는 일은 없을 것이다. 일본의 대한경제원조는 한국 민생의 안정을 위해서 하는 것이지 특정 정권의 보호를 위해서 하는 것이 아니다.”

라고 하며 사건의 진상 규명에 대한 필요성을 인정하면서도 완전히 한국을 밀어내지는 않는 신중한 태도를 견지하였다. 특히 주권 침략 문제에 대해서도 현재 조사 중인 단계에 머물러있기 때문에 현 시점에서는 주권 침략임을 공식적으로 판단할 수 없다고 밝혔다. 이에 오히려 외무 대신 역시 사건의 공정한 해결에 대한 필요성을 강조하면서도, 김대중 사건이 과연 주권 침해에 해당하는가에 대한 확실한 판단은 조속하다는 의견을 피력하였다.¹¹³ 나아가 한국 조향에 대해서도 이타루 의원과는 대조적으로 관대한 태도를 보였다. 같은 회의에서 다나카 수상은 “한국과의 우호 관계 유지와 발전을 기본 방침으로 하여”, “한일 조약을 파기한다는 것은 절대 생각할 수 없다”, “한국 조향과 김대중 사건은 관계가 없다”라는 견해를 표출하였다.

사건에 대한 조속한 판단을 꺼려한 다나카 수상은 1973년 9월 10일 제 17회 참의원 본회의에서 김대중 사건의 공격성을 어느 정도 인정하는 모습을 보였다. 그러나 9월 5일 김대중이 납치된 호텔 방에서 발견된 주일한국대사관 김동운 서기관의 지문으로 인해 사건이 새로운 국면에 돌입한 이후에도 여전히 그는 “주권이 침해되었다고 단정할 수 있는 상황이 아님을 이해해주시기 바란다”라고 발언하였다. 물론 다나카 총리는 김대중 사건에 대해 “한일 관계에 있어 불행한 사건이며”, “정부뿐만이 아닌 국민에게도 우려를 끼친 사건이다”라며 유감을 표하였다.¹¹⁴

¹¹³ 1973년 9월 7일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=6&DTOTAL=990&DPOS=101&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=57340 (검색일: 2019년 1월 14일)

¹¹⁴ 1973년 9월 10일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=6&DTOTAL=990&DPOS=101&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=57340

그 결과, 다나카 총리는 공정한 절차에 입각한 수사의 해결 및 한일 관계를 해치지 않는 범위 안에서 사건을 마무리하고자 하는 의지를 보였다. 1973년 9월 7일 중의원 본회의에서 다나카는 “현재 조사 단계에 있기 때문에 현 시점에서는 주권 침략이 있었다는 확실한 판단은 할 수 없으며”, “사건의 진상을 규명함과 동시에 한국과의 우호 관계를 유지 및 증진시킬 수 있도록 노력해야한다”라며 신중한 태도를 견지하였다.¹¹⁵ 3일 뒤의 참의원 본회의에서도 다나카 총리는 “양국 간 우호친선관계의 유지 및 발전을 기본 방침으로 하고 있는 이상 한일 조약은 파기할 수 없으며”, “미일 공동성명의 일정 부분을 취소한다던가 수정하는 것은 불가능하다”라며 대한 정책의 근본적인 전환은 꺼려하는 모습을 보였다.¹¹⁶ 결과적으로 야당의 공격에 대해 조정자로서의 역할을 수행한 다나카 수상은 김대중 사건의 수사에 임하는 기본 방침으로서 “공정한 수사”, “진상의 규명”, “국내외적으로 납득할 수 있는 수사 진행”등을 내세웠다. 또한 수사 과정에서 김대중 사건으로 인해 긴밀한 역사적 관계를 맺어온 한일 관계의 기본적인 우호 관계가 흔들리지 않기 위해 신경써야 한다는 주장도 돋보이는 부분이다.

그러나 김동운 서기관의 지문 검출로 인해 한국 공권력 개입에 대한 의구심이 커지자, 김대중 사건을 대하는 수상의 온건한 태도에 대해 야당의 공격은 더욱 거세졌다. 같은 회의에서 사회당 대표 히데오 텐(田英夫)은 다나카 내각의 애매한 태도를 비판하며, 한국의 수사 내용과 일본 수사 당국의 주장이 엇갈릴 경우 일본 측의 의견을 존중하겠다는 다나카 내각의 입장과 주권침해 여부를 두고 갈등하는 모습이 불일치한다는 점을 지적하였다. 즉, 용의자 혐의가 농후한 김동운 서기관의 출두를 요구하면서도 공권력 작용 여부에 따라 주권 침해 가능 여부를 판단할 수 있다는 정부의 입장은 공권력 개입에 대한 결정적인 증거를 확보했음에도 불구하고 문제 처리에 대한 내각의 태도가

[AL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5584&DPAGE=6&DTOTAL=579&DPOS=101&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=62781](#) (검색일: 2019년 1월 13일)

¹¹⁵ 1973년 9월 7일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6260&DPAGE=1&DTOTAL=34&DPOS=16&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226 (검색일: 2019년 1월 14일)

¹¹⁶ 1973년 9월 10일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=20426&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5584&DPAGE=1&DTOTAL=34&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=20576 (검색일: 2019년 1월 13일)

지나치게 소극적임을 의미했기 때문이다.¹¹⁷ 나아가 히데오 의원은 박정희 정권이 민주주의에 입각한 정부라고 발언한 다나카 수상의 답변¹¹⁸에 대해 박정권의 유신 체제 선포와 독재 정치를 근거로 결국 대한 원조의 혜택이 국민이 아닌 박정희 정권에게 직접적으로 돌아갈 수밖에 없음을 주장하였다. 이는 곧, 한국에 대한 경제원조 중단과 한일각료회의 중지 요청으로 이어졌다. 1973년 11월 2일 김종필 총리는 사건의 결착을 위해 박정희 대통령의 친서를 지니고 일본을 방문하였다. 그리고 다나카 수상과의 회담을 통해 한일 갈등의 쟁점이 되었던 김동운 서기관의 수사, 김대중의 원상 회복, 한일정기각료회의 연내 개최와 같은 문제에 대한 일련의 합의가 진행되었다. 그러나 양국은 김동운 서기관의 혐의와 면직에 관해서 미묘한 의견차를 보였으며, 결국 사건은 불완전한 정치적 결작으로 봉합되었다.¹¹⁹

1973년 11월 8일 참의원 외무위원회에서 히데오 의원은 여전히 한국 문제에 대해 부정적인 의견을 타진하였다.¹²⁰ 그는 김대중 사건에 대해 외교적인 조치가 이루어졌지만, 이는 일시적이며 완벽하게 해결된 것은 아니라고 밝히며, 김대중의 자유 회복에 대한 한국 정부의 입장을 촉구할 것을 피력하였다. 또한 1973년 12월 18일 참의원 외무위원회에서 사회당 대표 다나카 스미코(田中壽美子)는 “현재 한국의 정세는 매우 불안정하며, 한국 내에서도 박 정권에 반대하는 운동이 지속적으로 일어나고 있다”며, “석유 위기까지 겹친 현 시점에서 한국 정부가 요구하는 원조에 대해 대답할 수 없을

¹¹⁷ 당시 일본으로부터 수사를 위한 한국 측에 대한 출두 요청에 대한 거부는 박정희 정권을 “비민주적이며 비열한 범죄(非民主的な卑劣な犯罪)를 저지른 정권”이라는 이미지를 심어주었다.

¹¹⁸ 1974년 2월 8일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=20426&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5584&DPAGE=2&DTOTAL=34&DPOS=26&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=24706 (검색일: 2019년 1월 16일). 다나카 수상은 “박정권을 민주적인 정부라고 생각하는가”라는 히데오 덴 의원의 질문에 “한국은 자유와 민주주의를 기본 목표로 한 국가임이 헌법에 명시되어 있기 때문에 국가 보안법과 같은 민감한 사항에 대해 다른 국가가 논평하는 것은 삼가는 것이 좋겠다”라고 대답하였다. 1974년 2월 8일 중의원 예산위원회에서도 “쿠데타에 의해 성립된 군사독재정권이라는 총리의 견해는 통일된 견해인가”라는 일본 사회당 소속의 안타쿠 츠네누코(安宅常彦) 의원의 질문에 다나카 수상은 “민주주의를 지향하는 국가라고 생각한다”라며 긍정적인 의견을 타진하였다.

¹¹⁹ 김영미, 2011, pp. 214-251.

¹²⁰ 1973년 11월 8일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5346&DPAGE=1&DTOTAL=579&DPOS=10&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=62781 (검색일: 2019년 1월 14일)

것”이라며 한국 문제에 대해 신중론을 견지할 것을 충고하였다.¹²¹ 나아가 “김대중 사건이 한일각료회의 개최와 무관하다는 것에 대해 반대한다”며, “주권 침해로 인해 박 정권에 대한 반대 여론이 거세진 상황에서 한일 각료회의를 강행하는 것은 중대한 실수다”라며 항의하였다. 이 외에도 공산당 대표인 호시노 츠토무(星野力)의원은 1974 년 8 월 19 일 참의원 결산위원회에서 “김대중 사건을 둘러싸고 국민의 대다수가 정부의 대한 외교에 큰 불만을 품고 있다”며, “반공 투쟁을 이름으로 한 박정희 정권에 대한 무책임한 정치적 혹은 경제적 지원을 경계해야 하고”, “이 기회에 한일 각료회의가 중지되어야 한다”는 의견도 일축하였다.¹²²

이에 오히라 외무 대신과 다나카 수상은 다음과 같은 발언을 통해 직접적인 마찰을 피하고자 하는 모습을 보였다. 먼저 오히라 외상은 김대중 사건 이후로 한일 관계라는 양자 관계를 다루는 데 있어 이후의 방향성에 대해 다음과 같이 발언하였다.

“확실히 김대중 납치 사건은 형사 사건으로서는 미해결 상태이나 가장 중요한 사건 문제는 외교적인 위치에서 보았을 때 한일 관계라고 하는 외교 관계를 이 사건이 완전히 끝날 때까지 어떻게 끌고 나아가야 하는가라는 점이며, 근본적으로 사건이 미해결 되었다는 야당의 반발에는 동의하지만 외교적인 처리에는 지장이 없도록 하자는 입장이다. (중략) 여쭙든 한일각료회의는 매년 개최되는 것이나 이번 사건으로 인해 부득이하게 연기가 되었으므로 이번 년도 안에 재개하는 것이 좋다고 생각한다.”¹²³

¹²¹ 1973 년 12 월 18 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=20938&DPAGE=17&DTOTAL=958&DPOS=338&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=2300 (검색일: 2019 년 1 월 14 일)

¹²² 1974 년 8 월 19 일 참의원 결산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=18101&DPAGE=6&DTOTAL=158&DPOS=113&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=7240 (검색일: 2019 년 1 월 16 일)

¹²³ 1973 년 12 월 18 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11098&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=19040&DPAGE=1&DTOTAL=7&DPOS=6&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=11437 (검색일: 2019 년 1 월 17 일) 또한 오히라 외무 대신은 출국을 포함해 김대중의 자유가 보장됨으로써 사건이 일단락 되었기 때문에 현재로서는 일본 내각 역시 한국 정부의 동향을 살피는 중이라고 밝혔다.

당시 한국에 대한 일본의 경제 원조에 대한 논의가 주로 이루어진 한일 정기각료회의는 1973 년 9 월 7 일 및 8 일에 제 7 차 정기각료회의가 예정되어있었으나, 김대중 사건에 의해 개최가 연기된 상태였다.¹²⁴ 즉, 김대중 납치 사건은 1970 년대 중반 야당과 여당 간의 대한 정책의 간극에 자리잡고 있었던 것이다. 그러나 거세지는 야당의 반발에도 다나카 수상은 이전과 같은 태도로 한일 관계에 임하고자 하였다. 따라서 “한일 각료회의의 무제한 연기는 불가능하며”, “사건의 조속한 해결과 국내외가 납득할 수 있는 공정한 해결을 위해 노력해야 한다”는 일관적 표현을 통해 계속되는 야당의 비판에 대응하고자 하였다.¹²⁵ 나아가 한일 양국은 우호친선관계의 유지 및 발전을 기본 방침으로 하여 김대중 사건으로 인해 한일조약을 파기한다는 것은 불가능함을 명확히 하였다. 한일각료회의에 대해서도 내년 개최 방침에 변경이 없다는 의견을 타진하였다.¹²⁶

이를 대변하듯 오히라 외상 역시 1973 년 10 월 19 일 중의원 외무위원회에서 “김대중 사건은 불행한 형사사건이지만 이 사건으로 인해 대한정책의 기본 방침을 변경할 생각은 없다”라고 밝혔다.¹²⁷ 또한 1973 년 12 월 18 일 중의원 외무위원회에서도 “국제 형사 사건으로서의 조사는 본래 절차에 따라 진행되고 있으나 조사 기간 중 한일 관계가 정체를 겪는 것은 바람직하지 않은 상태라고 본다” 라며, 갈등 속에서도 양국 관계의 원상 복구를 희망하는 모습을 보였다.¹²⁸ 즉, 야당과 여당의 첨예한 대립 속에서 다나카 수상은 김대중 납치 사건으로 인해 일본 대한 정책의 대대적 전환이 이루어지는 것에 대해서는 유보적인 입장을 고수했다고 볼 수 있다.

¹²⁴ 김은경, 2010, pp. 159~160; 우승지, 2003, pp. 139.

¹²⁵ 1973 년 9 월 10 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5584&DPAGE=1&DTOTAL=91&DPOS=5&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=8286 (검색일: 2019 년 1 월 15 일)

¹²⁶ 1973 년 12 월 3 일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=5919&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=15722&DPAGE=1&DTOTAL=34&DPOS=12&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=6226 (검색일: 2019 년 1 월 17 일)

¹²⁷ 1973 년 10 월 19 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=26453&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=11567&DPAGE=1&DTOTAL=9&DPOS=8&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=26629 (검색일: 2019 년 1 월 18 일)

¹²⁸ 1973 년 12 월 18 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=57512&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=20007&DPAGE=1&DTOTAL=14&DPOS=6&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=59646 (검색일: 2019 년 1 월 13 일)

3) 자민당 내부 분열로 이어진 한일 갈등

여당과 야당 간 논란의 시발점이 된 김대중 납치 사건은 결국 한일 각료회담 연기뿐만이 아니라 한일 양국이 감정적으로 시름하게 되는 결정적 계기가 되었다. 그러나 1972 년~1974 년에 걸친 한국 문제를 둘러싼 대립은 여야와 보수뿐만이 아닌 자민당 의원들 간의 내부 분열에서도 부각되었다.

1973 년 9 월 10 일 참의원 본회의에서 자민당의 타츠오 야마자키(山崎 竜男) 의원은 여당은 물론 야당 측에서도 김대중 대통령 구출의 대명분을 걸고 사건을 이데올로기적으로 이용하려고 함을 비판하며, 대한 정책의 전환을 촉구하려는 움직임이 한일 관계를 경직시킬뿐만 아니라 국제적인 문제를 처리하는 데 있어 감정적인 동요를 일으킬 뿐임을 지적하였다.¹²⁹ 나아가 야마자키 의원은 한국은 일본이 긴밀한 관계를 유지해온 이웃 국가이기 때문에 적어도 김대중 납치 사건과 같은 문제를 감정적으로 다루어선 안된다고 주장하였다. 동시에 그는 김대중 납치 사건과 같은 불행한 사고가 재발하지 않도록 엄중한 단속책이 시행되어야 함을 강조하였다. 결과적으로 야마자키 의원의 발언은 김대중 사건으로 인해 한일 관계가 피해를 보는 안되며, 한일 양국이 견지해 온 장기간의 역사적 교류를 기반으로 양국이 밀접한 불가분의 관계에 있음을 주장하는 것이었다. 이러한 야마자키 의원의 태도는 김대중 사건에 대한 친한국과의 정치적 입장을 대변한다고 볼 수 있다.

그러나 자민당의 우츠노미야 도쿠마 의원은 일본 국내에서 이러한 사건이 일어난 것은 일본 주권에 대한 능욕이며 한국과의 국교 단절을 선언하거나 김대중의 원상 복귀를 강력히 요구해야 한다고 주장하였다.¹³⁰ 그의 주장은 김대중 납치 사건 발발 직후 “육감적으로 한국의 공권력이 이 사건과 연관되어있다는 것을 확신한다”로 부터 시작하여 한일 조약의 폐지 등을

¹²⁹ 1973 년 9 월 10 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=5584&DPAGE=6&DTOTAL=579&DPOS=101&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=10634 (검색일: 2019 년 1 월 15 일)

¹³⁰ 『동아일보』, 1974 년 8 월 8 일. 주일 한국 대사관은 한국 문제에 관한 미일 심포지움에 참석하기에 앞서 한국을 방문하기 위해 입국 사증을 신청한 일본 자민당 내 아시아 아프리카 연구회 소속인 우츠노미야 의원에게 비자 발급을 거부한 적이 있다. 이는 우츠노미야 의원이 평양을 방문했고, 일본의 여당이 남북 등거리 외교를 시도한다는 것에 대한 거부감이 들었기 때문이다.

주장하는 등 극단적인 방향으로 전개되었다.¹³¹ 이 밖에도 우츠노미야 의원은 김대중 납치 사건 발발 이후 1974 년 8 월 9 일 평양을 방문하여 “한국이 전쟁을 촉발할 가능성이 있으며”, “아시아 아프리카 연구소의 근본 입장은 자주적 평화 통일과 김일성이 주장하는 군축안을 지지하는 것이다”라는 발언을 하여 한국측의 반발을 샀다.¹³² 이는 당시 악화된 한일 관계로 인해 자민당 내 보수 리버럴 세력이 극단적으로 북한에 편향된 모습을 보인 것으로 판단된다.

또 한번 1970 년 중반 한일 관계를 급속도로 냉각시킨 사건은 1974 년 8 월에 발생한 문숙영 영부인 암살사건이었다. 김대중 납치사건으로 인해 수세에 몰린 한국 정부는 박정희 저격 사건을 틈으로 불리한 국면을 타개하고자 하였고, 이에 유력한 용의자인 문세광이 재일 교포 출신이라는 사실에 주목하여 일본 정부의 책임을 물었다. 사건의 직접적인 책임론이 대두되자 자민당은 대한 정책을 두고 더욱 첨예하게 분열되는 모습을 보였다.

1974 년 8 월 29 일 참의원 외무의원회의에서 자민당 의원 타마키 카즈오(玉置和郎)는 한국 문제에 대해 다음과 같은 입장을 피력하였다.¹³³ 그는 “최근 일본의 다양한 보도 내용”, “외무성의 견해가 한국 국민을 자극하고 있으며”, “소위 한국 문제에 대해 이해가 부족한 일본의 내각의 상황이 한국 국내의 반일 문제의 기인이 되고있다”라고 주장하였다. 그러나 자민당 의원 모두가 타마키 의원처럼 정치적으로 혼란으로 진통을 겪고 있던 한국 정부에게 공감할 수 있는 것은 아니었다.

특히 기무라 도시오(木村俊夫)외상은 같은 회의에서 사토-니슨 대통령의 미일공동성명에 등장한 한국 조항에 대해 “물론 한국의 안전이 일본 안보에 중대한 관심사라는 점은 여전하나”, “(한국 조항은) 그 당시의 환경, 또한 국제적인 상황에 기반한 인식의 표상이기 때문에 긴장 완화가 추구되는 현 상황에 따라 인식은 조금 바뀔 수 있다고 생각한다”라고 표현하였다. 기무라 외상의 발언은 7.4 공동성명과 같은 피상적인 남북 대화를 근거로 일본 정부가 한국과의 관계를 소홀히 해도 된다는 자민당 내 정치인들의 의견을 대변하였다.

¹³¹ 『경향신문』, 1973 년 9 월 26 일.

¹³² 『동아일보』, 1974 년 8 월 9 일. 우츠노미야 의원은 박대통령 저격 사건에 대해 “한국인이 일본 관청의 것을 훔쳤으므로 일본 정부는 한국 측에 사죄를 요구해야한다”는 의견서를 1974 년 9 월 14 일 기무라 도시오 외상에게 제출해 반한국적 이념을 여실히 드러내었다.

¹³³ 1974 년 8 월 29 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=5&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=7790&DPAGE=6&DTOTAL=158&DPOS=109&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=14694 (검색일: 2019 년 1 월 18 일)

1974년 9월 5일 중의원 외무위원회에서 “현재 외무성도 한국 정부가 한반도의 유일한 정부라는 인식을 가지고 있지 않다”라는 외무성 소속의 마쓰나가 노부오(松永信雄) 조약국장의 발언도 이를 단적으로 보여준다. 이는 곧 “한국의 안전은 일본의 안전에 중요하다”라는 한국 조항의 애매화를 의미하였고, 대한반도 정책에서 대한 정책의 중요성을 희석시켜 북한과의 교류가 확대될 수 있는 경로를 마련해 주었다. 나아가 자민당 내 보수 리버럴 세력은 “김대중 씨의 출국이 이루어지지 않는 한 한일 회담을 개최해서는 안된다”라는 입장을 표명하며 강경한 입장을 취했다.¹³⁴ 또한 이들은 한일 관계가 악화되는 현상의 책임은 한국 정부에 있음을 책망하며, 기무라 외상과 마쓰나가 조약국장의 발언 역시 국제 정세로 보아 당연한 것이며 박대통령 저격 사건에 관해 오히려 한국 정부에 사죄를 요구해야 한다는 의견을 밝혔다.¹³⁵

이에 맞서 친한파 의원들은 한일 관계가 더욱 악화될 경우 한반도는 물론 동아시아 안전에도 악영향을 끼칠 수 있기 때문에, 다나카 수상의 친서를 수정해서라도 한일 간의 갈등 국면을 조속히 타개해야 함을 주장하였다. 특히 타마키 의원은 “남북 적십자 회담이 실질적으로 개최되었기 때문에, 남북 간의 문이 폐쇄된 것이라고 할 수는 없지만”, “20년 전의 화려한 모습으로 돌아가지는 못할 것”이라며 기무라 외상의 한국 문제에 대한 인식을 비판하였다. 즉, 타마키 의원은 기무라 외상의 발언이 한국 정부가 북괴로부터 느끼고 있던 안보 불안을 제대로 반영하지 못했음을 지적하며, 만약 한국의 현실이 ‘긴장 완화’에 부합하지 않을 경우 책임을 지지 않겠다는 내각의 태도가 불합리함을 비판한 것이다. 또한 자민당 소속의 다나카 에이이치(田中榮一) 위원 역시 “기무라 도시오 외상의 발언은 현재 한국민이 북한으로부터 느끼는 위협을 과소평가한 것이며”, “현재 한국 내에는 북한과의 전면적 전쟁은 물론 다양한 불법 사건으로 인한 위협 인식 역시 만연한 상태이다”, “극동의 평화와 안정을 보장하기 위해서는 한일 관계가 원만하게 유지되어야 한다”고 주장하였다.¹³⁶

¹³⁴ 『동아일보』, 1973년 12월 20일. 이에 대해 오히라 외상은 “김대중 씨의 문제와 각료회담개최는 별개의 문제이며 한국 정부가 김대중씨의 자유를 보장하고 있기 때문에 그것을 믿는 이상의 다른 방도는 없다”고 밝혔다.

¹³⁵ 『동아일보』, 1974년 9월 14일. 일본은 미중 및 중일 데탕트에 걸쳐 한반도의 긴장 완화라는 인식의 틀 안에서 대한반도 정책의 영역을 확대하고자 하였다.

¹³⁶ 1974년 9월 5일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=13109&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOT

이 외에도 1974 년 9 월 6 일 중의원 내각위원회에서 자민당 소속 히사나리 야마다(山田 久就) 의원¹³⁷은 “한일 관계에 있어 불행한 사건이 일어난 것에 대한 유감을 표한다”며, “한국은 여전히 일본의 우방국이며, 평화 정책을 통해 선린 우호 관계를 유지해가는 것이 아시아 혹은 극동의 평화 안정을 위해서도 필요하다”라고 주장하였다.¹³⁸ 야마다 의원은 “한국 측에서 강경한 반일 정책을 표방하는 한일 간 매끄럽지 않은 시기도 존재하였지만”, “여전히 양자 관계의 안정과 평화를 위해 협력해야 한다는 기본 방침엔 변함이 없다”라는 의견을 표방하며 자민당 내 친한파 세력의 입장을 대변하였다.

4) 1972~1974 년 대한정책결정구조

결과적으로 한국 문제를 둘러싼 정책결정구조는 1972 년에서 1974 년에 걸쳐 점차 변화하였으며, 동시에 다나카 수상의 역할도 점차 변모하는 모습을 볼 수 있다. 즉, 선두에 서서 친대만 및 한국과의 반대를 강력하게 압도하고 중일 국교를 주도하던 선구자의 모습에서 보수 온건파로서 대한 정책의 극단적 양극을 조절하는 조정자(mediator)의 모습으로 차츰 변화하기 시작한 것이다. 이는 급속한 중일 화해 과정에서 중일 관계의 하위 구조로 위치지어진 한국 혹은 대만에 대해 정치적 이견이 거의 존재하지 않았다면, 1974 년에는 한국 문제를 바라보는 당료 정치인들 간의 갈등의 골이 심화되었음을 의미한다. 이러한 다나카 수상의 역할은 김대중 납치 사건의 처리 과정에서 여실히 반영되어 한국의 안정을 해치지 않는 범위에서 사건이 어설픈게 마무리되는 정치적 귀결로 이어졌다.¹³⁹

[AL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=20826&DPAGE=1&DTOTAL=6&DPOS=5&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=5897](#) (검색일: 2019 년 5 월 4 일)

¹³⁷ 히사나리 야마다 의원은 제 2 차 다나카 내각의 제 1 차 개조 내각의 외무 정부 차관을 맡았다.

¹³⁸ 1974 년 9 월 6 일 중의원 내각위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=56590&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=7943&DPAGE=7&DTOTAL=169&DPOS=130&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=16000 (검색일: 2019 년 1 월 17 일)

¹³⁹ 이완범, “김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건”, *역사비평*, No. 80 (2007), pp. 314-316. 사건은 박정희 대통령이 사건 발생 3 달 후인 11 월 2 일, 김종필 총리를 통해 다나카 가쿠에이 수상에게 친서를 보냄으로써 마무리되었다. 다나카 수상 역시 박정희 정부의 사과를 받아들이는 의미에서 김종필 총리를 통해 답신을 전달했고, “수사 진전에 따라 김동훈 회 행위에 공권력이 개입된 것이 확정된 경우에는 새로운 문제 제기를 할 수밖에 없다”라는 일본의 입장에 “이것은 다테마에(걸치레)에 불가하다”고 표현하였다.

중일 수교 문제가 정치 세력의 주도권 즉, 후쿠다 파벌에 대항하는 다나카 파벌의 항쟁의 귀착점¹⁴⁰이었다면 한국 문제는 단순한 주도권 다툼의 문제는 아니었다. 비민주적이며 아나키적 정부라는 인식을 남긴 박정희 정권에 대한 자민당 당료 의원들의 대한 인식은 대한정책결정과정의 상이한 성격의 정치 집단들 간의 논쟁과 대립에 함몰될 수밖에 없는 환경을 조성하였다. 그러나 일본의 대한 정책이 비단 한국 정권의 성격에 의해 좌우되는 것이라고 간주하기는 어렵다. 단순히 한국 정권의 성격이나 태도 및 사건에 의해 한일 관계의 성격이 결정된다고 보기에는 냉전 시기 구조적 변수(예를 들어, 반공 진영의 동반자로서 한일 간 우호적 관계를 중용하는 미국의 존재)의 중요성을 무시할 수 없기 때문이다.

하지만 한국 정권에 대한 일본 정부의 인식에 따라 한국에 대한 포섭력이 변동하였음은 부정할 수 없다. 일본 측의 인식은 한국 정권의 성격은 물론 국제 정치적 흐름, 지도자가 구상한 동아시아 국제 질서, 대한 정책이 산출되는 국내 정치적 환경 등 다양한 요인들에 의해 결정되었다. 이는 1970년대 초반 미국의 대한 정책과 일본의 대한 정책이 항상 일치하지 않았다는 점을 통해 더욱 분명히 알 수 있다. 예를 들어, 다나카 내각이 실용주의적 노선에 입각하여 북한과의 교류를 확충해나간 것에 비해 미국은 유화적인 대북 정책에 대해 유보적이었다. 두 국가의 대한 정책 간 차별성은 한일 관계가 한미일 삼각안보체제로부터 독립적으로 운용되는 것이 가능하였으며, 양자 관계가 분리되는 과정에서 대두된 쟁점이 국내 정치적 요소였음을 보여준다. 따라서 일본 국내에서 한국 문제를 처리하는 정책결정과정 구조와 이것이 주요 정책결정자들과 어떠한 상호작용을 통해 대한 정책으로 발전되는지 살펴보는 것이 냉전기 한일 관계의 현실을 더욱 잘 반영한다고 볼 수 있다.

1972년~1974년 대한 정책의 정책결정과정구조는 갈등과 대립으로 점철되어 있었으며, 보혁 간 혹은 자민당 내 대립은 정책결정자의 재량권에 제약을 가하는 요소로 작용하였다. 다나카 수상은 자민당 내 대립 구조 속에서

¹⁴⁰ 다나카 수상은 중국 정책 입안에 대한 정치적 제약을 완화하고 협상 절차를 독점하는 과정에서 결정적인 역할을 수행하였다. ‘일중국교정상화협의회’와 같은 수상 직속 기관이 정치적 자율성과 추진력을 행사할 수 있었던 까닭에는 ‘다나카-미키-오히라’를 중심으로 한 다나카식 정치 구조가 전제되어 있었다. ‘다나카-미키-오히라’ 연합은 다수의 파벌을 끌어들이어 당내 역학 구도를 대중국 정책 수립에 유리한 방향으로 전환하고자 한 전략의 기본 토대가 되었다. 이후에도 다나카-미키-오히라 연합은 자민당에 국한되지 않고 관료 및 야당과의 밀접한 연계 네트워크를 구축하며 세력을 확충해 나갔다.

대한 정책을 구상해야 했고, 중도 보수라는 정치적 지위에 입각하여 한국과 함께 가야함을 인정하면서도 일정한 거리를 유지해야 하는 일종의 딜레마에 부딪혔다. 따라서 다나카 수상에게 한국과의 마찰은 한미일 안보체제의 안정을 위해서라도 완벽하진 않아도 적어도 빠른 시일 내에 봉합되어야 하는 것이었다. 그렇게 해야만 혁신 그리고 보수 리버럴 세력의 반발에 대응함과 동시에 한미일 체제를 원만하게 유지시킬 수 있었기 때문이다. 그러한 그에게 “한미일 체제의 안정을 위해 사건을 애매하게 넘기고 박정희 정권을 용인해서는 안된다”라는 야당의 거센 비판은 좀처럼 수용하기 어려운 것이었다. 그 결과, 의원들의 전반적인 보수화 정도는 정책 별로 차이를 보였으며, 이에 대한 다나카 수상의 영향력 역시 편차를 보였다. 다나카 내각의 대범한 대중국 정책은 미국의 대중국 접근이라는 국제적 흐름을 만나 수상에게 가해지는 제도적 제약을 극복하고 수상의 권력이 극대화될 수 있었던 극단적인 예시라고 볼 수 있다. 이는 대중국 정책을 통해 대한 정책에 대한 수상의 영향력을 일반화하여 가늠할 수 없음을 의미한다.

그러나 다나카 수상이 지속적으로 강조한 ‘강대국 외교’, ‘실리 외교’, ‘미중소를 중심으로 한 세력 균형’을 추구하자는 주장은 자민당 의원들이 지닌 보수적인 정책 성향의 공통적인 맥락과 대체로 유사하였다. 공통적인 맥락이란 선진국으로서 일본의 외교를 재정립하고 세력 균형을 통해 공고한 미일 동맹은 물론 공산주의 국가들과의 수교를 통해 실리를 취하고자 하는 목표로 이해할 수 있다. 즉, 한일 갈등에 대한 봉합의 속도와 방식을 두고 여야는 물론 자민당 내 우파와 리버럴 세력으로 분열되었지만 이들의 타협점은 최소한 국제 정치적 변이와 더불어 일본과 한국 간의 일정한 거리가 유지되어야 한다는 즉, 한국에게 우호적이지만은 않은 선택지에 있었다.

따라서 김대중 납치 사건을 기점으로 상이한 세력 간의 투쟁은 한국에게 더욱 불리한 쪽으로 전개될 수밖에 없었고, 이는 대한 정책의 고립화와 중립화를 의미하였다. 중일국교정상화 당시 세이란카이(靑嵐會)파를 중심으로 한 친대만파 혹은 친한국적 성향을 지닌 자민당 의원들은 ‘다나카-오히라-미키-나카소네(中曾根康弘)’ 파벌의 합작에 의해 신시대에 부합하지 못하는 혹은 뒤쳐진 세력이라는 이유로 고립의 대상이 되었다. 이후 1973년 김대중 납치 사건은 제 2차 다나카 내각기 자민당 내 보수와 우파 간 갈등이 악화되는, 결과적으로 수세에 몰린 친한국 및 대만파의 정치적 입지가 더욱 축소되는 동시에 실용주의 노선에 입각한 ‘두 개의 한국 정책’이 정치적

신빙성을 얻게 되는 계기가 되었다. 따라서 1972 년~1974 년에 걸쳐 한국과 일본이 갈등하는 사이 북일 교류는 꾸준히 추진력을 확보할 수 있었다.

따라서 다나카 내각 시기 한일 간의 마찰이 한국 정부에 대한 다나카 수상의 적대적인 인식 때문이라고 단언할 수는 없다. 오히려 다나카 수상을 중심으로 한 정책 결정 구조와 그 안에서 상이한 세력 간에 벌어진 치열한 논쟁과 타협은 대한 정책 산출 과정에 끊임없이 간섭하는 매개 변수로 작용하였고, 다나카 수상은 자신이 본래 구상한 동아시아 질서 내에서 한국에 대해 좀 더 비협조적인 방향으로 우회할 수밖에 없었다. 그 결과, 대한 정책은 보혁 간 그리고 자민당 내 대립으로 인해 ‘두 개의 한국’을 용인하는 중립주의적 성향이 상존해 있었고, 닉슨 대통령과 미일안보협력을 논의하는 자리에서 한국 조항은 등장하지 않았다. 신동아시아 정세를 구축하는 과정에서 한국 문제에 대한 정계 정치인들의 민감성은 다나카 수상이 독단적으로 대한 정책을 추진하기에는 어려움을 의미하였고, 그만큼 수상의 인식이 정책에 반영되는 과정에서 당내 분열은 또 다른 매개 변수로 작용하였다. 따라서 중국과 결탁하며 자연스럽게 한국을 등한시 한 다나카 수상에게 국내 세력 분열은 한국과의 거리가 더욱 멀어지게 하는 변수였다. 일본 내 혁신 세력과 자민당 내 친중파는 한국의 권위주의 체제를 경계하였고, 공산권 봉쇄 전략의 일부였던 한국에 대한 경제 원조는 1970 년대 중반 불행한 사건들로 인해 당위성을 시작으로 유지 가능성에 대해 정치화 되기 일쑤였다. 이는 한미일 삼각안보체제 내에서 한국에 대한 일본의 역할과 한일 간 유사 동맹 관계의 근본을 흔드는 의문점과도 같았다고 볼 수 있다.

제 4 절 소결론

신고전적 현실주의는 체제적 요인과 국내적 조건을 종합하여 고려한다는 점에서 바람직하나, 이를 충족시키기 위해서는 이론의 간결성(parsimony)이 희생된다는 비판 역시 피해갈 수 없다. 즉, 국내외적인 요소들을 종합적으로 고려하는 신고전적 현실주의는 사례에 대한 심도 있는 분석을 요구하는데, 이는 매개 변수로 제시되는 다층적인 국내 정치적 요소들의 단순한 나열에 그칠 수 있다. 결국, 신고전적 현실주의의 틀을 적용하는 것에서 한 발 나아가 인식과 제도가 어떻게 상호작용하며, 어떠한

요인이 어떠한 조건 하에서 더 우세해지는가에 대한 대답 역시 규명해야 함을 강조하는 바이다.

전술한 바와 같이 다나카 내각의 관념적 그리고 구조적 특성은 1970년대 데탕트 시기 초반, 통상적인 일본 외교 노선에서 빛나간 독특한 결과를 야기하였다. 다나카 수상은 정치적 안건을 위한 지지를 동원할 수 있는 정책결정구조를 자신에게 유리하게 편성함으로써, 정치적 신념을 외교 정책에 성공적으로 반영할 수 있었다. 이는 숫자의 위력으로 압도한 다나카 파, 관료들의 보조, 그리고 야당 인물들의 다채로운 협력과 같은 다양한 조건들의 상호작용을 통해 성사될 수 있었다. 그 결과, 당료 정치가들과 관료들의 유기적인 연합체는 데탕트에 대한 다나카 내각만의 독특한 해석을 가능하게 해주었다.

‘다나카형 구조’를 탄생시킨 관념의 기저에는 미국의 후퇴로 생긴 안보적 공백을 기회로 인식하여 이를 적극적으로 활용하고자 하는 다나카 수상의 인식이 자리잡고 있었다. 결과적으로 미국의 정책 변화라는 국제 정치적 변동은 국가 행위의 이니셔티브를 제공하였지만, 행동의 구체적인 방향과 속도는 다나카 수상의 인식과 국가 구조에 의해 결정된 것으로 해석할 수 있다. 로즈(Rose) 역시 국가 차원의 리더십에 따라 전략 구상과 정책 추진이 상이해질 수 있으며, 이에 따라 체제적 제약에 차선하는 혹은 정책 결과 자체가 달라질 수 있음을 주장한다.¹⁴¹

그러나 1970년대 중반을 기점으로 자민당 내 아시아 문제의 이목은 중국이 아닌 한국에 집중되었다. 한국 문제를 둘러싼 보혁 그리고 자민당 내 갈등 구조는 김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건으로 대표되는 일련의 사건들을 계기로 심화되었다. 즉, 중국과 긴밀히 결탁하는 과정에서 한국 혹은 대만 문제가 별다른 주목을 받지 못하고 간과됨과 동시에 그것에 대한 정치적 이견(異見)이 존재하지 않았다면, 1970년대 중반의 한국 문제 처리 과정은 다양한 세력들 간의 공방으로 점철되었다. 이는 단순히 보혁 간의 대립에 국한된 것이 아닌 자민당 내부 세력 간의 분열로 이어졌다. 그 결과, 중일과의 수교로 인해 좁아진 자민당 내 친한파 세력의 정치적 입지는 1972~1974년을 거치며 더욱 수세에 몰리는 양상을 보였다. 논란의 중심에 선 한국 문제는 중국 문제와 같이 다나카 수상이 주도적으로 해결할 수 없음을 의미하였고,

¹⁴¹ Rose, 1998, pp. 163-164.

정책결정구조의 첨예한 분열은 한국과의 거리를 더욱 멀어지게 하는 요소가 되었다.

결국 한일 간 갈등이 불거지게 된 근본적인 원인은 국내 정치적 요인이었다. 갈등이 극에 달한 시점에 미국은 여전히 아시아로부터의 후퇴에 머물러 있었기 때문이다. 이는 국제 정치적 맥락에 경도된 한일 관계 분석의 한계점이기도 하다. 즉, 미국의 정책은 한일 협력 혹은 반목의 출발점이지만, 관계의 구체적 성격과 방향은 국내 정치적 맥락에 의해 결정되는 부분이 크다고 볼 수 있다. 그렇다면, 신고전적 현실주의가 시사하는 제도(정책결정구조)와 지도자 인식 간의 관계는 1970년대 한일 관계에 어떻게 적용될 수 있는가? 1970년대 후반 환태평양연대연구회를 발족시키는 등, 힘의 논리 혹은 경제지상주의보다는 소프트 파워에 관심을 보인 오히라 수상의 경우 인식과 대한정책결정구조가 순조롭게 상호 작용한 경우로 이해할 수 있다. 다원화된 국제 관계 속에서 일본의 자리매김(位置付け)을 위한 정치적 플랫폼을 마련하는 과정에서 야당의 개입이 축소됨과 동시에 한일 협력을 위한 여당의 지지가 뒷받침되었기 때문이다.¹⁴²

반면, 다나카 내각의 대한정책결정구조는 한국과 대만이 소외된 동아시아 지역 구상이 구체화되는 과정에서 한국의 입지를 더욱 축소시켰다. 당시 한국 문제를 둘러싼 보혁 대립은 자민당 내부 분열로까지 이어졌으며, 이는 한일 관계의 근본적 당위성을 위협하며 친한파의 정치적 입지에 큰 타격을 입혔기 때문이다. 자민당의 내부 갈등은 한국 문제에 대한 컨센서스 부재는 물론 일본 정계의 민감성을 상징한다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 재차 상기할 점은 다나카 수상은 본래 일정 거리가 유지된다는 전제 하에 한국이 포함된 동아시아 정세를 구상했다는 점이다. 미국으로부터 일정 부분 독립적인 대한 정책을 구상한 다나카 수상이지만, 한미일 체제로부터 크게 벗어난 지역 구상은 실현 가능성이 낮다고 판단한 것이다. 따라서 1970년대 중반 막연히 한국을 “제외”할 수 만은 없는 딜레마에 직면하였는데, 이러한 딜레마를 부추긴 것이 대한정책결정과정의 내부 분열이라는 점에서 인식과 정책결정과정의 갈등적 면모가 부각된다고 할 수 있다. 결국 대한정책결정과정과 수상 인식의 상호 작용은 미국의 대아시아 정책과는 또

¹⁴² 이는 슈웰러(R.L. Schweller)가 설명하는 바와 같이 구조와 조건 그리고 위협에 대한 지도자의 인식에 따른 정책 선택과 국내적 지지 동원의 여부에 외교 정책이 결정되는 패턴이라고도 볼 수 있다.

다른 방면의 한일 관계를 전개시키는 매개 변수의 역할을 수행했으며, 인식과 제도 간의 불화가 강조될 경우 한일 관계 역시 반목을 묵도함을 유추할 수 있다.

결과적으로 외부적 충격에 취약한 특히 상황 의존적 면모를 보이는 일본의 경우, 체제적 변동 하에서 지도자의 인식은 정책결정과정에서 우세한 영향력을 행사한다. 급격한 외압의 충격은 지도자의 상황 인식에 변동을 주고, 이는 구조적 변화보다 훨씬 단기간에 그리고 급진적인 방향으로 정책결정과정에 반영되기 때문이다. 허드슨 역시 지도자의 인식이 외압과 만나 정책결정과정 내에서 이루어지는 일련의 변화들이 인간 주체에 의해 달성된다는 점에서 인식의 중요성을 강조한다. 그러나 정책결정구조가 수상의 인식 발현 과정에 개입하는 경우, 단일한 행위자 위주의 외교정책분석은 현실성이 결여된다. 정책결정구조가 수상의 인식 발현과 조화를 이루는 경우에도 애초에 전자가 기반이 되어 수상의 인식이 원활하게 표출된 경우 두 변수 모두 동등한 중요성을 지닌다고 볼 수 있다. 신고전적 현실주의가 주장하는 두 매개 변수의 상호 작용에 중점을 두어 1970년대 한일 관계를 분석해야 하는 필요성은 이로부터 기인한다.

제 4 장 오히라 내각과 1978~1980 년 한일 관계

제 1 절 닉슨에 이은 카터 정권의 재후퇴

닉슨 쇼크에 이어 한미일 안보체제에 충격을 가한 또 다른 사건은 카터 대통령의 아시아 지역 불개입 정책이었다. 주한미군철수와 인권 외교를 공약으로 내걸고 당선된 카터 대통령은 당선 직후, 12 월 21 일에 열린 기자회견을 통해 한국 및 일본과의 협의를 통해 점진적으로 한반도로부터 철수하겠다는 의지를 밝혔다.¹⁴³ 카터 대통령이 한반도 문제에 대한 전반적인 검토와 함께 주한미군 철수 정책을 본격적으로 다루기 시작한 것은 취임 후 1 주일 만의 일이었다.

¹⁴³ 카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 연구. 1975 년 1 월 카터 대통령이 민주당 후보로 선거 공약을 펼칠 당시, 워싱턴 포스트(Washington Post)의 사설을 통해 33,000 명의 주한미군을 철수하겠다는 소신을 밝혔다. 따라서 한국 정부는 카터 대통령이 당선되기 이전부터 그의 한반도 정책에 주목할 수밖에 없었다. Williams Phil, *Security in Korea: War, Stalemate and Negotiation* (San Francisco: Westview Press, 1994), pp. 164~165.

카터 정권은 아시아보다 유럽을 중시했다는 점에서 닉슨 대통령의 아태지역정책과 유사한 면모를 보였다. 유럽 우선 정책이 구체적으로 발현된 예가 바로 아시아로부터의 후퇴를 상징하는 주한미군철수정책이었다. 나아가 카터 정권은 닉슨 정부의 대중 접근을 이어받아 1979 년 중국과의 수교에 성공하였다. 그러나 카터 대통령의 대중 접근은 닉슨 쇼크만큼 일본 혹은 한국에게 큰 충격을 주지 않았고, 당시 미중 개선은 동아시아 지역 전략에서 큰 중요성을 차지하는 의제는 아니었다. 오히려 논란이 된 것은 당시 한반도의 현상 유지를 희망하고 있던 일본에게 급작스럽게 다가온 주한미지상군철수계획이었다.

카터 대통령이 유럽 중심의 정책을 구상하기 까지에는 일련의 국제 정치적 변화들이 존재하였다. 그 중 소련의 극동 군사력 증강으로 인해 악화된 위협 인식은 동북아 정책의 변화를 야기하였는데 이 중 철군(reducing commitments), 연합(shifting burdens), 그리고 균형(accommodating rivals)이라는 세 가지 차원의 전략이 새로운 아태 지역 전략으로 대두되었다.¹⁴⁴ 위 3 개의 전략을 두고 카터 행정부는 갈등하는 모습을 보였으나 베트남 전쟁의 여파로 대외 개입에 대한 거부감을 느낀 카터 대통령은 결국 당시 안보 보좌관이었던 브레진스키(Zbigniew Brzezinski) 철수 정책에 기초해 대동아시아 정책의 전환을 모색하였다.

카터 대통령은 취임 이후인 1977 년 1 월 26 일 PRM(Presidential Review Memorandum-13)을 통해 주한미군철수를 위한 부처 간 정책 검토(interagency review)를 지시하고, 3 개월 후에 실질적인 철수 명령을 내렸다.¹⁴⁵ 한국은 북한으로부터의 위협이 사라지고 한반도의 안정이 달성되기 전까지 미군이 철수해서는 안된다고 판단했기 때문에 카터 대통령의 당선을 환영할 수 없었다. 그러나 곧 카터 정권의 확고한 정책 시행 의지에 밀려 “선보완 후철수”의

¹⁴⁴ David Skidmore, *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1996), pp. 32~33.; 전호환(田浩桓), “미국의 대한 군원정책 (1976-1980) 연구: 카터 행정부의 특징적인 정책 내용을 중심으로”, *국방부군사편찬연구소*, Vol. 66 (2008), pp. 225~255. 철군론은 미국에 대한 가장 강력한 위협 요소는 소련이기 때문에 아시아로부터의 후퇴를 통해 유럽과 중동에서 전략적 균형을 모색해야 한다는 논리였다. 반면 연합론은 미국이 소련의 위협에 대응하기 위해 일본 및 중국과 동맹을 맺어야 한다는 주장이며, 균형은 중소 간의 적절한 세력 균형을 통해 소련의 반발과 중국의 패권을 억제해야 한다는 논리였다.

¹⁴⁵ Phil Williams and Donald M Goldstein (eds.), *Security in Korea: War, Stalemate and Negotiation* (Boulder: Westview Press, 1994).

기조로 전환하였다.¹⁴⁶ 한편, 베트남 전쟁 이후 인권 외교에 대한 미국민의 기대에 부응하기 위해 카터 정권은 주한미군 철수정책을 조속히 추진하였고, 이는 민주당의 지원을 기반으로 수월히 실행될 수 있었다.¹⁴⁷ 그 결과, 1977년 제 10차 한미연례안보협의회에서 4-5년에 걸친 주한미군철수가 확정되었고, 동시에 주한미군철수에 따른 보완책에 대한 논의가 이루어졌다.¹⁴⁸

그러나 소련의 위협이 증가하는 가운데 미국의 주한미군철수 계획은 일본 내각에게도 달가울리 없었다. 당시 후쿠다 내각은 “일본 및 동아시아 전체의 안전을 위해서 한반도에서의 평화와 안정의 유지가 중요하다”라는 한국 조항을 채택했기 때문에, 카터의 철군 계획은 한반도의 현상 유지를 위협하는 것이었기 때문이다. 1977년 4월 후쿠다 수상과 카터 대통령이 만난 자리에서 주한미군철수는 한반도의 안정이 위협받지 않는 방향으로 이루어진다는 공동 성명이 발표되었지만, 여전히 일본은 이에 의구심을 표했다.¹⁴⁹ 후쿠다는 미국의 대한 원조가 전제되어야한다는 점을 지적하고, 완전한 철수보다는 장기간에 걸친 단계적 철수를 권고하였다.¹⁵⁰ 그러나 카터의 계획이 구체화되자 뚜렷한 정책을 제시하지 못했으며, 철군 과정에서 미국이 협의할 의향을 보이자 ‘반대 입장’에서 ‘제 3자적 입장’으로 우회하였다.¹⁵¹ 후쿠다 내각의 공식적 입장이 중립으로 변화하자 일본 내에서도 철군에 반대하는 세력은 약화되었고, 철수 문제가 한국과 미국 사이의 문제¹⁵²라는 제 3론이 득세하게 되었다. 그 결과, 후쿠다는 한반도의 안정화가 보장된다는 전제 하에 철군에 대한 노골적 반대를 철회하고 전방위 외교에 입각한 북한과의 관계 개선에 주력하였다.

그러나 일본 측은 여전히 미국의 주한미군철수정책이 동아시아의 세력 균형에 미칠 영향에 대해 우려하였다. 특히 1975년 베트남전 종결 이래로 위협받고 있는 미국의 패권이 철군 이후 더욱 축소되어, 아태 지역의 불안정

¹⁴⁶ Williams and Goldstein (eds.), 1994, pp. 165~166.

¹⁴⁷ 조관행, “카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 연구: 정책검토위원회와 국가안보회의의 논의를 중심으로”, *국방부군사편찬연구소*, No. 94 (2015), pp. 281~322.

¹⁴⁸ 『동아일보』, 1977년 7월 23일.

¹⁴⁹ Williams and Goldstein (eds.), 1994, pp. 171~172; Tae Hwan Ok, “Japanese Reactions on President Carter’s Korean Withdrawal Policy”, *Asian Perspective*, Vol. 14, No. 2(1990), pp. 158. 당시 국방부 차관인 타카시 카루야마는 한국이 국방 능력을 갖춘 상태라 하더라도 한반도 안정을 위해 주한미군철수는 필수 조건이라하며 강력한 반대 의사를 드러냈다.

¹⁵⁰ 『동아일보』, 1977년 1월 10일.

¹⁵¹ 이기태, 2014. pp. 125~126.

¹⁵² Ok, 1990, pp. 159. 미국이 철수한 후, 일본에 대한 부담 증가를 요청할 것을 염려하여 후쿠다 내각이 이와 같은 태도를 보였다는 견해도 존재한다.

요소를 악화시킬 수 있는 가능성에 대해 고심하고 있었던 것이다. 게다가 미국의 철수에 잇따른 중국 혹은 소련의 세력 확장을 예측한 일본은 점진적인 철수를 약속한 카터 정권의 안보 공약에도 불안해할 수밖에 없었다. 따라서 일본은 공식적으로는 중립적 입장을 선언하면서도 한반도의 안정을 위협할 수 있는 미군 철수에 대해서는 명시적 반대를 표했다.¹⁵³ 1978 년 5 월 후쿠다 수상은 미국에게 주한미군철수 중지를 위한 압력을 가하는 반면, 보상적 원조와 더불어 무기와 장비 이전이 필요함을 강조하였다.¹⁵⁴ 한편, 카터 정권의 주한미군철수정책은 미국 국내로부터도 반대에 직면하였고, 한국과 일본 역시 공세적 협력을 통해 카터 대통령의 철수 정책에 대응하였다. 결국, 북한 군사력과 소련의 아시아 지역 군사력 확충에 대한 재검토가 이루어지면서 브레진스키는 1979 년 7 월 20 일 주한미군철수 정책을 정지한다는 대통령 성명을 발표하였다.¹⁵⁵

주한미군철수가 중지된 이후, 아프가니스탄 침공(1979.12) 사건으로 드러난 소련의 위협 증가는 미국이 “철수”로부터 “연합과 균형”으로 대아시아 정책을 변경하는 계기가 되었다.¹⁵⁶ 미국은 1978 년 12 월 미중국교정상화를 통해 미중 간 안보 협력을 확보하고, 나아가 일본과의 협력을 통해 소련의 세력 확장에 대비하고자 하였다. 일본 역시 대소 견제의 측면에서 미일안보체제를 강화하였고, 동시에 한미일삼각안보체제의 일환으로서 활발한 대한안보협력을 모색하였다. 이는 결국 대소 억지라는 전략적 측면에서 긴밀한 3 국 방위체제에 대한 미국의 요구를 오히려 내각이 적극적으로 수용한 측면이 크다고 볼 수 있다.

그러나 후쿠다 정권의 대한 협력은 전방위외교라는 틀 안에서 북한과의 관계가 적극적으로 모색되면서 한국 정부에게 모호한 면을 보이기도 했다. 1977 년 3 월 21 일 카터-후쿠다 미일정상회담의 공동 성명서에 등장한 “신신한국조항” 혹은 “한반도조항” 역시 일본의 대한 안보 공약을 재확인하면서도, 전방위외교적 노선이 대한반도정책에도 반영된 예시로 이해할 수 있다. 게다가 대아세안(ASEAN) 외교에 주력한 후쿠다 외교 노선은 정치적 측면보다는 경제적 협력에 더욱 큰 관심을 보였다. 일례로 후쿠다 독트린(doctrine)은 동남아시아를 중시하는 외교 정책을 표명하며, 동남아

¹⁵³ 이기태, 2014, pp. 124~125.

¹⁵⁴ 빅터 차, 2004; 『동아일보』, 1978 년 5 월 4 일.

¹⁵⁵ 『경향신문』, 1979 년 7 월 21 일.

¹⁵⁶ 이기태, 2014, pp. 135~136.

국가들과의 선린 관계를 증진하는 동시에 아세안과 인도차이나 반도의 지역 통합을 위한 교량 역할을 자처하였다.¹⁵⁷ 이는 북한으로부터 오는 위협 인식과 결부된 지역 안보 개념을 수립하고자 한 한국 정부의 공감을 얻는 데 한계가 있었다.

결과적으로 카터 정권의 철수 정책이 추진되어 방기 위협이 고조된 시기의 한일 협력은 비약적으로 증가하지 않았다. 오히려 주한미군철수로 인한 체제적 압력이 강했던 후쿠다 내각보다는 오히려 집권기의 한일 협력이 두드러진 점은 주목할 만하다. 물론 양국이 공통된 안보 인식을 바탕으로 미국의 동아시아 정책을 전환시킨 사례로 후쿠다 내각기 한일 협력의 구조주의적 해석이 어느 정도 설득력을 지니나, 사실상 이는 철수 정책에 한해서 이루어졌다. 즉, 후쿠다 내각 역시 한반도 평화에 적극적으로 기여하기 보다는 미국의 동향에 따라 대한 정책을 변경하는 차선택을 택함으로써, 한국 문제에 대해 어느 정도 거리를 두고 임했다고 볼 수 있다. 이는 주한미군철수정책의 대응 과정에서 “제 3 자적 입장” 혹은 “한미 간의 문제”라는 참관자적 입장과 적극적 반대 입장 사이에서 갈등하는 후쿠다 내각의 일관성이 결여된 태도에서도 부각되었다. 후쿠다 수상의 뒤를 이은 오히라 마사요시는 이전 내각과 마찬가지로 등거리 외교를 통해 남북한 관계의 평화와 안정을 유지하는 한반도 정책을 표명하였으나, 한국 측과의 상호 우호증진에 더욱 많은 관심을 보였다. 이러한 오히라 총리의 인식은 일본의 친한적 역할 인식으로 귀결되었고, 이는 후쿠다 수상이 마련한 대한안보정책의 기초를 협조적인 방향으로 이어나갈 수 있는 주된 요인이 되었다.

1) 1970년대 후반의 한일 협력

1978~1980년 한국 문제를 둘러싼 보혁 그리고 자민당 내 갈등의 중심에는 여전히 김대중 사건이 자리잡고 있었다. 1972~1974년 대한정책결정과정구조가 사건의 경위, 해결, 그리고 이로부터 파생된 경제 원조, 한국 조항의 당위성과 같은 한일 관계의 본질적인 문제를 두고 분열되었다면, 1970년대 후반은 주로 김대중 사건의 불완전한 정치적 결작에

¹⁵⁷ 1977년 8월 18일. 후쿠다 수상의 마닐라 연설. 福田総理大臣のマニラにおけるスピーチ(わが国の東南アジア政策) <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019년 4월 3일)

대해 입장이 나뉘어지는 모습을 보였다. 즉, 특수유사동맹 관계로 맺어진 한국과 일본 간 연계의 타당성을 직접적으로 비판하는 세력의 정치적 입지가 1970년대 중반에 비해서 어느 정도 잠잠해진 모습을 볼 수 있다.

이처럼 자민당 내 친한파의 입지가 1970년대 중반과 비교하여 넓어질 수 있었던 데에는 구조적인 요인이 상당 부분 영향을 미쳤다. 베트남의 공산화, 카터 정권의 주한미군철수정책 및 중국과의 수교, 그리고 소련의 아프가니스탄 침공과 군사력 강화로 인해 악화된 대소련 위협 인식에 대비하기 위해 좀 더 짜임새 있는 한미일 안보협력체제에 대한 미국과 일본의 수요가 급증했기 때문이다.¹⁵⁸ 그 결과, 1970년대 후반 국제 정치의 재건장화는 대한정책결정구조의 변화로 이어졌고, 이는 자민당에 소속된 국회의원 그 중에서도 안보 분야의 방위족 의원들의 영향력 강화¹⁵⁹를 의미하였다.

방위족 의원들은 일본의 방위 문제에 적극적으로 관여하며, 한미일 간 안보 협력을 중재하는 가교 역할을 자처하였다.¹⁶⁰ 카터 정권 시기 미일 의회 간 안보 협력을 바탕으로 한일 안보 협력을 추진함으로써, 견고한 한미일 안보체제를 완성시키고자 한 것이다. 비슷한 시기인 1979~1980년의 정세를 답아낸 1980년 일본방위백서는 방위력 증강의 필요성을 직접적으로 역설하였고, 한반도 안정의 지정학적 중요성을 재차 강조하였다.¹⁶¹ “한반도의 평화와 안전의 유지는 일본을 포함한 동아시아의 평화와 안전에 중요하다”라는 언급은 1970년대 후반 한일 안보 협력의 당위성과 의의를 격상시켰다. 오히라 수상 역시 이에 화답하듯, 1979년 9월 7일 참의원 본회의에서 “방위 백서는 최근 국제군사정세와 일본 주변의 군사 행동 등을

¹⁵⁸ 박선원, 2001, pp. 329-330; Akio Watanabe, “Political Change in Japan and Korea-Japan Relations”, 국제정치논총, Vol. 25 (1985), pp. 272-292. 물론 이러한 움직임은 1975년부터 등장하였다. 포드 대통령의 대한방위공약은 한미일 안보체제가 내구성을 회복할 수 있는 계기가 되었고, 1975년에 포드-미키 공동 커뮤니케에서 재등장한 신한국조항과 미야자와 외상의 한국 방문은 다나카 내각 이후 갈등으로 점철된 한일 관계 개선의 가능성을 보여주었다.

¹⁵⁹ 이기태, 2009, pp. 142~143.

¹⁶⁰ 『경향신문』, 1979년 4월 24일. 일본은 극동 소련군의 군사력 증강에 자극을 받아 한국과 미국 및 일본을 연결하는 3각 방위 체제의 구성을 추진하였다. 특히 일본은 미국과의 안보 협력을 강화하고자 하였는데, 대표적으로 미일안보협의위원회 및 미일방위협력소위원회 설치에 이에 해당한다. 특히 미일방위협력소위원회는 1978년 10월까지의 회의를 집약하여 ‘미일방위협력을 위한 지침’을 발표하였다.

¹⁶¹ 日本国外務省外交青書、我が外交の近況。第24号 (1980), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1980/s55-contents.htm> (검색일: 2019년 2월 20일)

냉정히 그리고 객관적으로 분석한 것이라고 사려된다¹⁶²”라고 주장함으로써 1970년대 후반 시대 인식을 명확히 보여주었다.

한편 미국이 소련의 아프가니스탄 침공 사태와 이란 인질 사건으로 인해 동북아로부터 멀어지던 시점에서, 오히라 수상은 1978년 12월 자민당 총재로 당선된 이후 ‘종합안보개념’을 도입하여 변화하는 정세 속에서 안보 태세를 굳건히 하기 위한 총체적 노력을 기울였다.¹⁶³ 종합안보개념은 기존의 군사 중심적인 안보 개념에서 탈피하여 군사는 물론 외교, 경제, 문화 등 총체적인 안보 체제를 갖추어 다양한 안보 위협에 대비하고자 하는 노력의 일환이었다. 테탕트 말기를 ‘다극화 체제로의 이행기’로 인식한 오히라 수상¹⁶⁴은 일본의 자국력만으로는 안전을 확보할 수 없다고 보았고, 이는 곧 경제, 교육, 문화와 같은 다양한 분야에서 균형 있는 안보의 발전을 꾀하는 종합안전보장체제의 구상으로 이어졌다.¹⁶⁵

특히 오히라 수상은 안보 전략을 국제 환경의 전체적 및 부분적 개선 그리고 자조 노력에 해당하는 3가지 차원으로 정의하였는데¹⁶⁶, 국제 환경의 부분적 개선은 한반도 정세의 안정화에 각별한 관심을 할애한 오히라 내각의 태도와도 관련이 깊다. 실제로 오히라 수상은 대한반도 정책을 논의하면서 남한과 북한 간의 안정과 평화를 위한 다양한 관계국들과의 “환경 조성(環境作り)”¹⁶⁷이라는 표현을 반복적으로 사용하였다. 그 결과, 1978~1980년

¹⁶² 1979년 9월 7일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35633&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2443&DPAGE=1&DTOTAL=4&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=35913 (검색일: 2019년 2월 23일)

¹⁶³ 高村忠成, "アジア・太平洋地域協力構想と日本の立場

(<特集>環太平洋諸国における安全保障問題と日本の課題)", (1984). pp. 71~72.

¹⁶⁴ http://www.ohira.or.jp/cd/book/zc/zc_24.pdf (오히라 발언집), 日本の新しい外交 참고.

¹⁶⁵ 즉, 종합안보개념은 미국의 상대적 영향력 저하와 국제 문제 처리 능력에 대한 의구심으로부터 파생된 안보 불안을 기반으로 도입된 개념이었다. http://www.ohira.or.jp/cd/book/zc/zc_48.pdf (오히라발언집)

政策: (6) 防衛 / (7) 外交 / (8) 世界経済と調和 / (9) 経済運営 / (10) 財政運営と金融政策 / (11) 『生活の質の向上』 (『ゆとりある家庭の基盤を充実』) / (12) 『田園都市』 政策 (『田園都市計画でたくましい地球社会をつくる』) / (13) 文化、教育 참고.

¹⁶⁶ 박선원, 2002. (배정호 (1992), pp.255에서 재인용).

¹⁶⁷ 예를 들어, 1979년 1월 30일 참의원 본회의에서 오히라 수상은 “남북 간 평화적 통일 문제에 관해서는 현재 남북 양 당국 사이에서 대화의 기운이 솟고 있다는 점은 일본 정부도 환영할 일입니다. 일본 정부로서는 이것이 성공할 수 있도록 국제 환경을 형성하는 것에 있어서 응분의 노력을 해야 한다고 생각합니다”라고 밝혔다.

http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2443&DPAGE=1&DTOTAL=4&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=35913

일본의 대한반도 인식은 그 어느 때보다 한국의 입장에 공감할 수 있는 방향으로 발전하였고, 1979년 7월 25일-26일 야마시타 간리(山下元利) 방위청장관의 한국 방문은 대소 전략의 일부로서 한반도의 안정화를 위한 미국의 노력에 호응하고자 하는 일본 정부의 의지를 보여준 사례였다. 야마시타 간리 방위청장관의 “한반도의 안정은 일본의 안정에 직결된다”¹⁶⁸는 발언은 한미일 안전보장체제가 더욱 긴밀해질 수 있는 기회를 마련하였고, 한국과 일본이 북한과 소련의 군사적 위협에 대해 같은 인식 선 상에 있다는 점을 보여주었다.

야마시타 방위청장관의 방한 외에도 일본 정부 측에서는 대한안보협력을 위한 적극적인 노력을 선보였다. 이는 소련의 군사력 증강에 대비하기 위한 미일 방위체제 강화는 물론, 한일의원 안정보장협회의 발족으로 이어졌다. 한일의원 안전보장협회의는 1977년 9월 미하라 아사오에 의해 처음 제안되었고, 이 제안이 박정희 대통령에게 전달되어 외무부의 ‘한미일안보협의회 구상’으로 발전, 한미일 간의 의원협의회가 설립되기 위한 밑작업으로서 한일 양국 간의 안보 제휴가 추진되기 시작하였다.¹⁶⁹ 한일의원 안전보장협의회를 통해 일본과 한국은 총체적인 아시아 및 한반도의 군사 정세를 논의할 수 있는 소통 채널을 얻게 되었고,¹⁷⁰ 관계 개선의 기운을 틈타 1978년 이후 중단되었던 한일 각료회의 역시 1980년 1월을 기점으로 재개되었다.¹⁷¹

이처럼 1970년대 말 한일 간의 안보 협력은 급변하는 세계 정세에 대응하고자 하는 국내의 고양된 안보 의식과 보수 본류의 방위측 의원들에

[AL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=2&DTOTAL=29&DPOS=28&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=35691](http://www.kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=2&DTOTAL=29&DPOS=28&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=35691) (검색일: 2019년 3월 2일)

나아가 1979년 11월 13일 참의원 외무위원회에서 야나기야 겐스케(柳谷謙介) 외무성 아시아 국장은 “환경 조성이란 한반도 문제에 깊은 이해 관계를 갖고 있는 국가들과 협조하여 남한과 북한 당사자들이 문제를 해결할 수 있도록 공헌하는 것”, “소련, 미국, 혹은 중국과의 수뇌 회담에서 한반도 문제에 대해 재차 의논하고 남북한의 국제 기구 동시 가입을 승인하는 것”이라고 밝혔다. http://www.kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2488&DPAGE=2&DTOTAL=38&DPOS=27&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=36721

(검색일: 2019년 3월 2일)

¹⁶⁸ 『동아일보』, 1981.07.23.

¹⁶⁹ 이기태, 2009, pp. 158~160.

¹⁷⁰ 『동아일보』, 1979년 12월 10일, 『경향신문』, 1979년 4월 28일. 이 외에도 소련의 아시아 전략과 중소 대립, 미국의 아태지역 전략, 아시아 군사 정세와 한일 양국 간의 대응, 주한 미군의 역할, 남북 대화 등 양 국가의 공통된 안보 현안에 대한 논의가 이루어졌다.

¹⁷¹ 우승지. “냉전 시기 한국-일본 협력의 퍼즐”, *한국정치학회보*, Vol. 37, No. 3 (2003), pp. 141.

의해 추진력을 얻었다. 즉, 국제 정세의 급격한 변화에 대응하기 위한 한국과의 동맹 유지 강화 및 한반도 현상 유지에 대한 욕구가 우호적인 대한 정책으로 발현된 것이다. 1970년대 중반 한국 문제를 둘러싼 주도권이 첨예한 보혁 대립으로 인해 여야 간 중도적인 위치에 있었다면, 1970년대 후반은 대체로 여당 쪽으로 기울어지는 양상을 보였고, 여당 역시 이에 큰 거부감을 보이지 않았다.¹⁷² 그 결과, 자민당 내에서 한국과의 안보 협력을 중용하는 세력의 주장이 신빙성을 얻기 시작했고, 이는 한국 측의 안보 의식과도 어느 정도 합치되며 두 국가 간의 안보 협력이 순조롭게 진행될 수 있는 환경이 조성되었다. 결국 신냉전이 도래하는 문턱에서 발발한 국제 정치적 변화들은 한국과 일본 간 안보 협력의 기회를 열어주었지만, 이를 적극적으로 끌고 나간 것은 자민당 내 방위족들과 동아시아 지역 구상 내에서 한일 관계에 높은 지정학적 중요성을 부여한 오히라 수상의 인식이라고 볼 수 있다.

제 2 절 아시아와 태평양을 연결한 동아시아 구상

1) 환태평양연대구상을 통한 열린 지역주의(regionalism)

아시아 국가 중 가장 먼저 서양 세력과 접촉하여 근대화에 성공한 국가라는 일본의 역사는 아시아와 서구 열강 사이에서 갈등하는 고유한 국가 정체성의 배경이 되었다.¹⁷³ 일본의 정체성은 탈아입구 사상과 아시아주의 사이에서 분열되는 모습을 보였는데, 탈아입구를 표방한 세력은 서구 문명 국가들과 동일한 입장에서 그리고 그들과의 관계 속에서 국익을 추구해야 한다는 논리로 발전하였고¹⁷⁴, 이는 의도적인 혹은 의도치 않은 “아시아 무시”, 또는 “아시아 소외”를 초래하기도 하였다. 미국의 주도 하에 시작된 태평양 기류에 편승하여 한국과 대만 패싱(passing)을 초래한 다나카 수상의 강대국 논리 역시 이와 흡사하다고 볼 수 있다. 물론, 1972년 다나카 수상이

¹⁷² 『동아일보』, 1979년 5월 2일. 실제로 한일의원안보협회의의 참여자는 절대적으로 여당 의원들의 비율이 높았다. 사카타 단장은 “12월 총회에는 일본 야당 의원들도 참여토록 노력하겠다”라고 발언하였다. 즉, 이는 한일의원안보협회의의 한계점이라고도 볼 수 있다.

¹⁷³ 최희식, “일본에서의 열린 지역주의(open regionalism) 개념 형성 과정 연구”, *일본연구논총*, Vol. 35 (2012), pp. 12-15.

¹⁷⁴ 이원덕, “일본의 동아시아지역 형성정책의 전개와 특징”, *일본연구논총*, Vol.22 (2005), pp. 65~66.

중일국교정상화를 성사시키는 과정에서 의도적으로 한국 패싱을 초래한 것으로 볼 순 없지만, 다나카 수상에게 아시아 국가들과의 관계는 선진 국가들과의 관계 안에서 위치지어지는 것이었다.

반면, 아시아주의는 서구의 제국주의적 혹은 팽창주의적 면모에 맞서 아시아 국가들과의 협력과 연계를 통해 이에 대응해야 한다는 논리였다.¹⁷⁵ 오히라 수상은 “상호 공존”, “상호 이해”와 같은 가치를 기반으로 아시아 국가들과의 교류를 강조했다는 점에서 아시아주의에 가깝다고 볼 수 있으나, 그것이 서구의 팽창주의에 대항하기 위함이었다고 보기는 어렵다. 오히려, 미국과 호주와 같은 서구 세력과의 협조 하에 아시아 국가들과의 연계를 공고히 했다는 점에서 중도 보수적인 면모를 지니고 있었다고 볼 수 있다. 따라서 탈아입구와 아시아주의라는 극단적인 가치 체계 사이에는 다양한 이념적 스펙트럼이 존재하였고, 일본의 국가 정체성은 통시적으로 하나로 수렴되기 보다는 내각별 혹은 수상 별로 동아시아에 대한 인식에 따라 시시각각 변동하는 모습을 보였다. 나아가 국가 수준의 정체성 변화는 체제 수준의 변화와 무관한 방향으로 전개되기도 하였고, 이에 따라 한국에 대한 포섭력 역시 변화를 거듭하였다.

닉슨 대통령에 이어 카터 정부의 아시아로부터의 후퇴는 일본이 동아시아 지역에서 지니는 위상을 재정립하는 계기가 되었다. 선진국의 입장에서 닉슨 정부가 남긴 안보 공백에 대응하고자 한 다나카 수상과는 달리 오히라 수상은 데탕트 말기의 ‘새로운 시대’를 헤쳐나가기 위해 아시아 지역의 일원이 되어야 함을 강조하였다. 1978년 일본 외교청서에는 이러한 오히라 내각의 소신이 뚜렷히 드러나있다. 주목해야 할 점은 미일 관계를 선두로 하는 선진 국가들과의 관계를 중심하면서도 동남아시아 혹은 한국과 같은 아시아 태평양 지역의 기타 국가들과의 우호 관계 증진에 대해서도 그 중요성을 충분히 인식하고 있었다는 점이다.

“일본은 아시아를 비롯한 세계의 평화와 안정을 위해 (중략) 그에 알맞은 외교적 혹은 정치적 책임과 역할에 적극적으로 임해야 한다. 한반도의 긴장 완화를 위한 국제적 환경을 조성하기 위해 미국을 주축으로 관계국들과 함께 노력을 지속해야 할 필요성이 있다. (중략) 또한 아시아 태평양 지역의 불안정 요인 중 하나인 인도네시아 난민

¹⁷⁵ 이원덕, 2005, pp. 65~66.

문제에 대한 재정적 지원을 확대하여 난민 문제의 해결을 위한 국제적 노력에 적극적으로 공헌해야 할 필요가 있다. (중략) 미일 간 상호신뢰관계를 공고히 하기 위해 부단히 노력함과 동시에 (중략) 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 서방 국가들과의 긴밀한 관계 증진 역시 중요한 과제로 떠오르고 있다. 한국 및 아세안(ASEAN) 국가들, 버마(미얀마)와 같은 동남 아시아 국가들과의 우호 관계를 증진하며 이들과의 교류와 상호 이해를 촉진시키기 위해 노력해야 한다.”¹⁷⁶

동일한 청서(靑書)의 네 번째 항목에는 경제, 문화, 그리고 정치적인 교류를 촉진시키기 위한 기초는 타 국가들과의 상호 신뢰를 성립하는 것임이 명시되어 있다. 그 중에서도 상호 신뢰를 구축하기 위해 가장 우선시되어야 하는 외교적 과제는 “문화 교류의 촉진”이며 그 결과, 1970년대 초중반과는 대조적으로 “상호 이해”, “신뢰”, “상호 의존”, “상호 보완”과 같은 개념들이 두드러지게 강조되었다.

다나카 내각이 경제 원조 혹은 군사적 협력을 통한 아시아 국가들 간의 관계를 강조했다면, 오히라 내각은 동북아 국가들뿐만 아닌 아세안(ASEAN)국가들과의 우호 관계 증진을 통해 비군사적 측면 특히 문화적 차원의 지속적인 협조는 물론 긴밀한 관계를 구축해야 함을 강조하였다. 따라서 1970년대 초반 일본과 아시아 국가 간의 관계가 선진국 외교의 하부 구조로서 운용되었다면, 1970년대 후반에 이르러서는 아시아 지역에도 공존 및 공영 관계에 입각한 균등한 관심과 중요성이 부여되고 있는 모습을 볼 수 있다.

나아가 오히라 수상은 아시아 국가들의 다원성에 중점을 두어, 각 국가의 발전 단계 혹은 지역적 특색에 알맞은 협력을 도모해야 한다고 주장하였다. 1979년 1월 30일 참의원 본회의에서 오히라 수상은 “아시아 태평양 지역에는 다양한 국가들이 존재하며, 서로 상이한 개성을 지니고 발전 단계도 국가마다 다르기 때문에 일본과의 관계 역시 천차만별이다”라고 설명하며, 환태평양 지역 국가들과의 연대 관계를 증진하는 과정에서 국가들의

¹⁷⁶ 外交靑書, 我が外交の近況 1979年版(第23号)
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1979/s54-1-2.htm> (검색일: 2019년 2월 14일).
第2章 我が外交の基本的問題 참고.

다채로움이 존중받아야 함을 강조하였다.¹⁷⁷ 따라서 아시아 지역에 대한 다나카 수상의 접근이 선진국가들과의 관계로부터 출발하는 하향식(top-down) 접근이었다면, 오히라 수상은 ‘공존 및 공영’의 가치 실현을 위한 상향식(bottom-up) 접근을 통해 아시아 지역에서 자리매김하고자 하는 노력을 경주하였다.

문화적 교류와 평화로운 국력 신장이 상호 공존하는 동아시아 지역의 질서 구상을 단적으로 보여준 오히라 수상의 인식은 환태평양연대구상(環太平洋連帶構想)으로 집약된다. 1978 년 자민당 총선에 출마하여 주요 정책 요강으로서 환태평양연대구상의 창설을 주장한 오히라는 취임 후, 1979 년 3 월 6 월 수상 자문위원회의 형태로 오키타 사부로를 선두로 한 ‘환태평양 연대 그룹’을 조직하였다.¹⁷⁸ 이후 오히라 수상은 오키타 사부로를 외무 대신으로 지정하여, 환태평양연대구상을 실질적인 정책 이념으로 실현하고자 하였다.¹⁷⁹ 새로운 정치적 이념 아래 발족된 환태평양연대구상은 정치 군사와 같은 하드 파워 분야에서 탈각하여 정치, 사회, 문화와 같은 분야에서의 협력을 목표로 하였다. 1979 년 1 월 30 일 참의원 본회의에서 오히라 수상은 환태평양 구상에 대해 다음과 같이 설명하였다.

“환태평양 구상에 관해서 말씀드리자면, 태평양 지역의 국가들과 연대 및 우호 관계를 강화하는 것이 매우 중요한 일이라고 생각한다. 최근 태평양구상을 국회에 제안한 만큼 아직 구체화된 것은 아니다. 아시아 및 태평양 지역의 국가들은 특수한 개성을 지니고 발전 단계도 서로 상이하며, 일본과의 관계도 다양한 형상을 하고 있다. 따라서 우호협력관계를 증진한다는 목표 그리고 구체적인 구상을 위한 검토를 위해 점진적으로 노력해가고자 한다.”¹⁸⁰

¹⁷⁷ 1979 년 1 월 30 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=1&DTOTAL=18&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53716 (검색일: 2019 년 2 월 20 일)

¹⁷⁸ 최희식, 2012, pp. 20-24.

¹⁷⁹ 回凱, 環太平洋連帶構想: 大平外交とアジア太平洋地域秩序の模索, 北大法学研究科シニニア・リサーチ・ジャーナル, Vol.14 (2007), pp. 75-107. 당시 환태평양 연대 구상의 멤버를 보면 민간인이 13 명, 정부 내 6 개의 관청 중 10 명이 등용되었다. 저자는 이를 훗날 정책 실현 과정에서 관청과의 원만한 의견 조정을 위함이었다고 평가한다.

¹⁸⁰ 1979 년 1 월 30 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=1&DTOTAL=18&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53716

“환태평양연대구상을 통해 경제와 문화 영역에서 관련 국가들의 열린 연대를 지향해야 한다고 생각한다. 그러나 어떠한 의미에서도 군사 동맹을 목표로 해서는 안된다.”

환태평양연대구상은 “열린 연대”, “느슨한 연대”를 기본 정신으로 하였으며, 이는 태평양 국가와의 관계를 기축으로 하면서도 아시아의 일원으로서 동아시아 국가들과의 협력을 통해 일본의 외교적 영향력을 확대하고자 하는 바램에서 기인하였다.¹⁸¹ 이는 태평양 지역 국가들의 발전 단계가 제각기 다르기 때문에 협력 정책을 입안하는 과정에서 각 국가에 대한 신중한 배려가 필요하다는 즉, “느슨한(緩やかな)연대¹⁸²”가 필요하다는 인식에서 우리나라의 것이었다. 유사한 맥락에서 환태평양연대그룹이 1980년 5월 19일에 제출한 중간보고서¹⁸³는 배타적 지역주의의 배제, 상호 의존 관계 수립, 및 다자간 협력을 통한 긴밀한 상호 보완 관계를 강조하며, 문화, 교육, 학술 분야에 걸친 다방면의 협력을 제창하였다.

그 결과, 환태평양연대구상은 태평양과 아시아의 교차 지점으로서 서측 국가들(특히 미국)과의 제휴 강화 및 동아시아(특히 동남아시아)에 대한 개발과 평화를 목표로 하였다.¹⁸⁴ 이는 태평양 지역 국가들과의 협력을 전제하면서도 아시아 지역 국가들과의 긴밀한 협력을 통해 동아시아의 평화와 안정을 진취적으로 달성하겠다는 오히라 내각의 의지로 발현되었다. 1979년 1월 25일 국회소신표명연설에서도 오히라 수상은 “서구 국가들과의 조화로운 협력 관계는 세계 평화와 번영에 있어 극히 중요하다”라며 구체적으로는 “미국,

[AL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=1&DTOTAL=18&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53716](#) (검색일: 2019년 2월 20일)

¹⁸¹ 후쿠다 정권기 간사장에게 근무한 오히라는 당시 차기 수상직의 강력한 후보였으며, 정권 발족 일년 전부터 정권 구상을 위한 공부회를 정기적으로 주관하였다. 공부회의 주요 멤버로는 세이자부로 사토(佐藤誠三郎), 순페이 구몬(公文俊平), 켄이치 코야마(香山健一)라는 세 학자들과 오히라 수상의 전 비서이었던 모리타 하지메(森田一), 보자관이었던 유이치로 나카토미(長富祐一郎)가 있었다. 나아가 오히라는 선거 때 공약한 ‘전원 도시 구상’은 물론 ‘가정 기반 충실, ‘환태평양 연대’ 등 9가지 연구회를 창설하였다. 回凱, 2007, pp. 46-50.

¹⁸² 大平正芳回想録刊行會, 『大平正芳回想録』, (Tokyo: 鹿島出版会, 1983) pp. 568~569.

¹⁸³ 大平総理の政策研究会報告書四-環太平洋連帯の構想.

<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/APEC/19800519.O1J.html> (검색일: 2019년 3월 20일)

¹⁸⁴ 星野 三喜夫, “「開かれた地域主義」と環太平洋連帯構想, 新潟産業大学経済学部紀要”, Vol. 39, (2011).

캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 태평양 권역 국가들과의 상호의존관계 그리고 중남미국가들과의 협력 관계를 견고히 하기 노력하겠다”라는 소신을 밝혔다.¹⁸⁵ 즉, 아시아와 태평양 지역의 경계에 위치한 국가로서 두 지역을 아우르는 포괄적인 지역 협력체를 위한 출발점은 결국 서측 국가들과의 공고한 관계로 인식한 것이다.

“최근 태평양 국가의 발전은 일상적인 것이며, 기술의 진보는 넓은 태평양 지역을 하나의 지역으로 성립하는 것이 가능하게 해 주었다. 미국, 동남아시아, 호주를 시작으로 태평양지역국가들과 긴밀한 관계를 이어나가고 있는 일본의 역할은 지역주의에 해당하는 국가들과의 관계를 한층 농밀(濃密)한 것으로 하여 발전시킬 계획이다.”¹⁸⁶

따라서 1970년대 후반 미국의 국력 쇠퇴에 따라 대미 의존에 대해 의문을 제기하는 세력이 생겨났지만, 여전히 미일 관계는 동아시아 지역의 평화와 안정을 위한 필수 조건으로 인식되었다고 볼 수 있다.¹⁸⁷ 대표적인 예로 오히라 수상은 1978년 11월 “미일 방위협력을 위한 가이드라인”을 통해 미일 동맹을 강화하는 동시에 대외경제협력을 기반으로 국제 사회에 기여하고자 하였다.¹⁸⁸ 그 결과, 체제적 변이에 맞서 일본의 국제적 지위를 격상하고 두 지역에서의 존재를 확장한다는 점에서 다나카 수상의 동아시아 지역 구상과도 어느 정도 합치되는 모습을 보였다. 실제로 다나카 수상은 1973년 1월 29일 중의원 본회의에서 “아시아 지역의 평화 유지는 일본을 시작으로 아시아 국가들의 공통 관심사일 것이며”, “베트남 지역에 현실성 있는 평화를 안착시키기 위해 아시아 태평양 국가들이 모두 참여할 수 있는 국제 회의 개최를 검토중입니다”라고 발언하였다.¹⁸⁹

¹⁸⁵ 1979년 1월 25일 국회소신표명연설. <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019년 2월 10일)

¹⁸⁶ 1979년 1월 25일 국회소신표명연설. (검색일: 2019년 2월 10일)

¹⁸⁷ 오히라 수상의 친미적 성향을 요시다 시게루 혹은 이케다 하야토의 뒤를 잇는 ‘보수분류’ 인식으로 해석하는 경향도 존재한다. 우지 도시히코, 『일본총리열전: 이토 히로부미에서 고이즈미 준이치로까지』 (서울: 다락원, 2002), pp. 467~468.

¹⁸⁸ 양기웅, 2014, pp. 16.

¹⁸⁹ 1973년 1월 29일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOT

그러나 신동아시아 구상을 실현하는 과정에서 드러난 아시아 국가들과의 관계 설정 문제에서 오히려 수상은 다나카 수상과는 뚜렷한 차이점을 보였다. 다나카 수상이 서구 선진 국가들과의 협력 강화를 위해 아시아와의 관계 설정에 부차적인 중점을 두었다면, 오히려 수상은 태평양 지역 관점을 유지하면서도 아시아와의 유대 관계 확충을 통한 지역 외교를 중시하였다. 두 수상 모두 태평양 지역의 국가들 즉 서양 국가들과의 관계를 중요시하였지만, 아시아 국가들과의 관계는 지역 질서 구축 과정에서 수단 혹은 목표 그 자체가 될 수도 있었다. 1972 년 대만의 경우, 다나카 내각이 지향한 탈아 입구적 국가 정체성의 희생양이라고 볼 수 있다. 동일한 동아시아 국가라도 강대국의 일원으로서 태탕트를 해석하는 다나카 수상에게 중국과의 관계 개선은 국익에 합치되는 바람직한 선택이었던 반면, 대만과의 단절은 국익을 위해 거쳐야만 하는 필연적 과정이었던 것이다. 게다가 중국과 결탁하는 과정에서 원만한 한일 관계에 대한 국내적 수요도 급감하였고, 김대중 사건과 박정희 저격 사건은 양 국 간의 거리가 멀어질 수밖에 없는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

반면, 오히려 수상은 일본을 막연히 서구 열강의 일원으로 간주하기 보다는 태평양과 아시아 지역을 연결하는 국가로 간주함으로써 두 지역에 대한 균형 잡힌 영향력 확충에 관심을 보였다. 중일국교정상화는 미일 안전보장체제를 기축으로 중국을 포섭한 즉, 일본을 중심에 둔 아시아와 태평양을 포괄하는 지역 개념이 형성된 순간이었고, 이는 오히려 수상이 1972 년 다나카 수상을 적극적으로 보조하며 중일수교를 성사시킨 원동력으로도 볼 수 있다. 그러나 오히려 수상은 선진국에 과도하게 편향된 질서는 지양하였으며, 오히려 남북 문제와 같은 동아시아 지역 고유의 문제를 해결하기 위해서 태평양 지역 국가들과의 공고한 파트너십은 물론 아시아 국가들¹⁹⁰과의 협력이 필수적이라고 보았다.

1979 년 6 월 5 일 참의원 외무위원회에서 오히려 수상은 “아세안 국가들과의 협조를 견지하여 동남 아시아 지역의 안정을 이룩하기 위해 최선을 다해야 한다”고 강조하며, “일본은 선진국 중에서도 가장 늦게 근대화를 거친

[AL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=6270&DPAGE=4&DTOTAL=65&DPOS=62&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=55958](#) (검색일: 2019 년 2 월 18 일)

¹⁹⁰ 『조선일보』, 1980 년 01 월 13 일. 여기서 아시아 국가들과의 협력이란 구체적으로 아세안 5 개국 (태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀), 한국, 홍콩, 파푸아뉴기니아, 호주와 같은 환태평양 국가들 간의 조화로운 질서 수립을 의미하였다.

국가기 때문에 개발도상국과 가장 공감할 수 있는 입장과 경험을 가지고 있다”라고 발언하였다.¹⁹¹ 따라서 “다른 선진국들 이상으로 개발 도상국 문제에 대해 통상적인 협력에서 나아가 특별한 노력을 경주해야 할 것이다”라는 언급을 통해 동일한 선진국의 입장이라든가 아시아 국가들과의 공감과 연대가 기반이 된 지역주의를 적극적으로 추진하였다.

결과적으로 “아시아의 일원”과 “서구 열강”의 일원 중 어느 면모가 강조되냐에 따라 한국에 대한 일본의 포섭력도 변동하는 모습을 보였다. 전자가 오히려 수상의 환태평양 구상을 통해 뚜렷히 드러났다면, 후자는 중일국교정상화와 이에 따른 한국 조항의 중립화와 깊은 연관을 보였다. 따라서 환태평양 연대 구상 내에서 한국의 역할에 대한 오히라 수상의 인식은 유연한 혹은 우호적인 대한 접근을 가능하게 한 조건이었다. 오히라 수상에게 한일 관계는 더 이상 선진 국가들과의 관계로부터 소외되는 것이 아닌 동등한 관심을 갖고 주목해야 할 동아시아 정세의 주요 변수였으며, 이를 계기로 한일 관계는 다자적 틀이 아닌 양자 관계 속에서 그 중요성이 인정받기 시작하였다.

2) 오히라 총리의 우호적 대한 인식

오히라 수상은 근본적으로 친한적 성향을 소유한 인물이었고, 이는 신동아시아 전략 혹은 신대한반도 정책을 구상하는 과정에서 드러난 한국에 대한 오히라의 관심에서 유추할 수 있다. 먼저, 국회소신표명 연설에서 한국에 대한 독자적인 언급이 이루어진 점은 다나카 내각과 가장 대조되는 부분이다. 1979 년 9 월 3 일, 1979 년 1 월 25 일, 1979 년 11 월 27 일 국회소신표명연설에서 오히라 수상은 아시아의 안정을 위한 방책으로서 중국과의 평화우호관계 증진의 중요성과 더불어 한국과의 우호 관계 확충과 한반도의 긴장 완화를 위한 노력을 필수불가결로 인식하고 있다.

“아시아 지역의 안정은 일본에게 있어 지극히 중요하다. 따라서 중국과의 평화우호 관계 증진을 위해 지속적으로 노력함은 물론 중국의 경제 건설에 가능한 협력을 동원하고 있다. 또한 한국과의 우호

¹⁹¹ 1979 년 6 월 5 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=8977&DPAGE=1&DTOTAL=16&DPOS=2&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=56791 (검색일: 2019 년 2 월 28 일)

관계 유지 증진, 남북 간 긴장완화를 위한 국제 환경 조성, 아세안 국가들과의 연대 강화에 한층 노력함과 동시에 인도차이나의 평화 회복을 위해 적극적으로 기여할 방침이다.”¹⁹²

“한일 관계는 금년에 들어 더욱 긴밀한 모습을 보이고 있다. 양국의 신뢰와 우호 관계를 견고히 발전시키기 위해 노력하는 한편, 남북 당사자 간의 대화를 재개하여 남한과 북한 간의 긴장이 완화되는 방향으로 공헌할 수 있기를 기대한다.”¹⁹³

“일본은 미국이 한국의 평화와 안정을 위해 수행하고 있는 중요한 역할을 높이 평가하여, 한반도의 긴장 완화를 위한 환경 조성에 미국을 시작으로 여러 관계 국가들과 함께 노력을 계속 해 나갈 계획이다.”¹⁹⁴

한국과의 선린우호관계를 장려하며, 직접적으로 한일 관계를 언급하는 오히라 수상의 모습은 가히 두드러지는 그의 우호적 대한 인식으로 파악할 수 있다. 1980 년 외교청서에도 “일본은 한국과의 우호를 중시하며, 양국 간 긴밀한 협력 관계를 견지하고자 한다”와 더불어 “박대통령의 서거 이후에도 한일우호관계에 대한 오히라 총리의 인식은 변함이 없다”라는 부분은 공식적인 우호적 대한 정책을 보여준다.¹⁹⁵ 오히라 수상이 한일 관계에 친근하게 된 근본적 연유에는 오히라 고유의 시대적 인식이 자리잡고 있었다. 1979 년 9 월 3 일 국회소신표명연설에서 오히라 수상은 “이전과 같이 고도 성장률을 목표로 그것을 달성하기 위해 한결같이 매진하는 시대는 지나갔다”라고 발언하였다. 즉, 고도성장주의에 함몰된 경제 혹은 국력 우선주의적 노선으로부터 탈피하여 문화 혹은 삶의 질적 향상을 도모하는

¹⁹² 1979 년 9 월 3 일 국회소신표명연설. <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019 년 2 월 18 일)

¹⁹³ 1979 년 1 월 25 일 국회소신표명연설. <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019 년 2 월 16 일)

¹⁹⁴ 1979 년 5 월 3 일 내셔널프레스클럽 연설.

<http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/exdpm/19790503.S1J.html> (검색일: 2019 년 2 월 14 일)

¹⁹⁵ 外交青書, 我が外交の近況 1980 年版(第 24 号), 第 3 章 我が国の行った外交の努力 中 第 1 節 各国との関係の増進. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1980/s55-1030101.htm> (검색일: 2019 년 3 월 2 일)

소프트 파워 위주의 정책을 선호한 것이다.¹⁹⁶ 그 결과, 국제 사회와의 협력 그 중에서도 이웃 국가와의 관계는 소프트 파워 신장 과정에서 주요 변수로 인식되었고, 한국은 더 이상 등한시할 수 없는 존재로 부각되었다. 이는 곧, 한국뿐만이 아닌 기타 아시아 국가들과의 관계에서도 더 이상 ‘세력 균형’, ‘강대국 담론’과 같은 국력 위주의 논리가 우선시될 수 없음을 의미하였다.

또한 오히라 수상의 우호적 대한 인식은 열린 동아시아 지역주의를 표방한 지역 구상 내에서 한국이 차지한 역할과도 연계되어 있다. 1979년 11월 27일 국회소신표명연설에서 오히라 수상은 일본의 국제적 지위에 상응하는 역할을 강조하며 미일 동맹을 주축으로 한 중국과 소련과의 우호 관계가 동아시아 지역 안정에 필수적임을 강조하였다. 나아가 미국, 소련, 중국, 그리고 일본 간의 안정적인 세력 균형이 뒷받침되어야 동아시아 지역주의가 번성할 수 있다고 보았는데, 이는 선진국들 간의 연대와 적절한 세력 균형을 통해 아시아 지역의 평화에 기여하고자 하는 역할 인식을 보여준다.

“일본 외교의 기축은 미일우호관계 유지 및 강화에 있다. 미일 관계는 각종 시련을 견디며 점점 더 견고하게 되어가고 있다. 미일 양국은 상호 이해를 한층 강화하여, 세계 경제의 안정적 확충에 기여하기 위해 당면한 경제 문제에 대한 해결을 위해 협력해야 한다.”¹⁹⁷

“국제 사회에서 중요한 역할을 담당하고 있는 중국과 동소련과의 우호 관계를 한층 증진하는 것 역시 일본 외교의 매우 주요한 문제일 것이다.

¹⁹⁶ 福永 文夫, 『大平正芳—「戦後保守」とは何か』(Tokyo: 中央公論新社), 2008. pp. 164~165. 오히라 수상은 다음과 같은 네 가지 정책을 구상하였다. 1. 정치불신의 해소 2. 인간적연대의 회복, 3. 자주평화외교의 정력적 전개, 4. 전원도시국가 건설. 이와 더불어 요시다 노선에 매진한 이전 내각들의 방위력 증강 위주의 정책에 대한 거부감의 움직임이 국내/외로 확산되었고, 1960년대 후반을 기점으로 선진국에 합당한 역할 수행에 대한 국제 사회의 요구를 더 이상 무시할 수 없었다. 또한 1979년 5월 3일 내셔널프레스클럽 연설에서 오히라 수상은 이러한 경제 우선 노선에 대한 회의감을 표출하고 있다.

“전후 20여 년동안 일본은 경제적 풍족함을 추구해왔으며, 경제 부흥에 매진하여 현저한 성과를 낼 수 있었다. 그 성공은 미국을 시작으로 세계 여러 국민들의 이해와 협력을 바탕으로 이루어진 한편, 일본의 문화적 전통이라 할 수 있는 검소, 노동, 그리고 규율의 힘을 기반으로 달성될 수 있었다. 하지만 한결같이 부흥에 전념해 온 탓에 인간과 자연의 조화, 생활의 질과 같은 살아가는 것에 대한 의미에 대해서는 충분히 고려할 여유가 없었다.”

¹⁹⁷ 1979년 1월 25일 국회소신표명연설. <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019년 2월 25일)

동소련과는 아직 해결되지 않은 북방 영토 문제가 있으나, 꾸준히 해결책을 강구하여 평화 조약 체결을 목표로 해야 한다.”¹⁹⁸

“미중소 관계에 대해서는 일본 외교의 기본 정세를 해치지 않는 방향으로 이를 유지하고자 한다. 미일 협력을 주축으로 대소 그리고 대중 외교 모두 유지되고 있기 때문에, 미일 안전보장체제를 견지하면서 새로운 동아시아 전략을 통해 미일 관계에 불신이나 부조화가 생기지 않는 방향으로 외교 방침을 설정할 계획이다.”¹⁹⁹

그렇다면, 오히라 수상이 구상한 아시아 세력 구조 내에서 한국의 역할은 어떻게 재정립되었는가? 1970년대 초반 미국, 일본, 그리고 중국을 중심으로 한 세력 구상의 언저리에서 주변국에 국한되었던 한국의 입지는 오히라 수상이 주창한 지역주의에 의해 한층 넓어지게 되었다. 특히 오히라는 미국 국력의 상대적 저하에 따라 대미 협력을 주축으로 한 일본 외교도 새로운 변화가 필요하다고 보았는데²⁰⁰, 이에 주변국인 한국과 중국이 주요한 협력국으로 눈에 띈 것이다. 한국에 대한 오히라 총리의 각별한 관심은 “이웃 국가이면서도 상호 이해가 충분히 달성되지 못했다고 생각하는 한국에 대해, 우호 관계를 증진하고 한반도를 둘러싼 안정된 국제 환경을 조성하는 과정에서 일본 역시 합당한 공헌을 해야한다고 생각한다”라는 발언에서도 드러난다.²⁰¹ 즉, 오히라 총리에게 한국은 “장기간 교제를 이어온 만큼 장차 유구한 만남을 유지해야 하며”, “이를 위해 여러가지 문제들을 차근 차근 해결해야 나가야하는²⁰²” 이웃 국가였던 것이다. 이러한 맥락에서 한국의 역할은 강대국을 중심으로 한 세력 균형의 외부에서 이를 보조하는 것에 한정된 것이 아닌, 중국 다음으로 동아시아의 평화를 좌우하는 주요 행위자로 인식되었다. 따라서 한반도, 넓은

¹⁹⁸ 1979년 9월 3일 국회소신표명연설. <http://worldipn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019년 2월 20일)

¹⁹⁹ 1979년 9월 3일 국회소신표명연설. (검색일: 2019년 2월 20일)

²⁰⁰ http://www.ohira.or.jp/cd/book/zc/zc_24.pdf (오히라 수상의 발언집), 日本の新しい外交 참고.

²⁰¹ 1979년 9월 6일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=5&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2445&DPAGE=1&DTOTAL=28&DPOS=12&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=58591 (검색일: 2019년 2월 23일)

²⁰² 1979년 6월 5일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=13618&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=8977&DPAGE=1&DTOTAL=28&DPOS=16&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13845 (검색일: 2019년 2월 20일)

의미에서는 동아시아의 안정을 달성하기 위한 파트너로서 중일 관계를 중시한 다나카에 비해 오히려 중일 관계 못지 않게 한일 관계를 중시했다고 볼 수 있다. 오히려 수상이 한반도의 세력 안정에 각별한 주의를 기울인 것도 이와 같은 맥락에서였다. 다나카 수상이 신동아시아 질서를 구축하는 과정에서 한국을 소외시킨 반면, 오히라 총리는 한반도의 현상 유지를 일본 외교의 우선 순위로 설정함과 동시에 아시아 평화를 위한 방책으로서 한국과의 우호 관계 증진을 역설하였다.

“일본은 미일 관계의 유지를 기축으로 하여 중국과의 우호 관계를 증진하고 북방영토 문제 해결을 포함한 소련과의 친선우호관계를 확립함은 물론, 한국과의 우호협력관계 유지 및 아세안 국가들을 포함한 아시아와 태평양지역국가들의 협력 관계의 강화를 추진할 생각이다. 한국, 동남 아시아, 그리고 중동 지역의 정치 경제적 안정을 위해 일본은 국제 사회의 일원으로서 적극적으로 협력해야 함을 강조하는 바이다.”²⁰³

이는 같은 “아시아 촌”이면서도 절대적으로 선진국 위주의 질서 즉, 한국과 대만이 등한시된 일시적 긴장 완화를 위시한 국제 정세를 표방한 다나카 수상과 극명히 대비되는 부분이다. 따라서 선진국의 지위보다는 “이웃 국가들과 함께 하는 일본”을 택한 오히라 수상의 인식은 대한 정책에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

결과적으로 한일 관계에 많은 관심을 할애한 오히라 수상의 궁극적 목적은 한반도 안정의 현상 유지였다. 실제로 오히라 수상의 연설에서 한국과의 우호 관계에 대한 언급은 “한반도의 긴장 완화”, “남북 당사자 간의 대화 재개”와 같은 중립주의적 성향이 내포된 표현이 동반되었다. 이는 당시 대한 정책의 기본 전제인 “한반도 안정의 유지는 일본을 포함한 동아시아의 평화와 안전에 있어 중요하다”와도 일맥상통한다. 즉, 한국을 대하는 오히라 수상의 태도는 한일 관계의 현저한 개선보다는 현상 유지를 강구하는 방향으로 전개된 것이다. 따라서 카터 대통령의 주한미군철수 혹은 인권중시외교는 일본과 한국을 비롯한 동맹국들의 반대를 살 수밖에 없었다. 유럽을 우선시하며 아시아 지역으로부터 후퇴하고자 하는 미국의 아시아 정책에

²⁰³ 1979 년 11 월 27 일 국회소신표명연설. <http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html> (검색일: 2019 년 2 월 21 일)

직면하여 일본은 한반도의 정치적 및 군사적 안정성이 위협받을 수 있다는 공포에 휩싸였기 때문이다.

그 결과, 한국에 대한 오히라 수상의 배려는 섬세했다고 볼 수 있다. 오히라 수상은 혁신 세력의 비판에 대응하기 위해 김대중 사건의 정치적 결착의 불완정성을 인정하면서도 당시의 결착이 최선의 대응이었음을 호소하였다. 즉, 정치적 결착 수정의 필요성을 어느 정도 인정하는 모습을 보이면서도 “새로운 사실이 생기면 수정하겠다”라는 애매한 표현을 통해 사실상 김대중 사건으로 인해 한일 관계가 방해받지 않았으면 하는 바램을 표현한 것이다. 따라서 오히라는 임기 중 정치적 결착을 향한 야당 측의 계속되는 비판에 “일단 수사는 계속하나 한일 관계는 정상적으로 지속되어야 하며”, “양 국의 교제는 이어나가야 한다”는 태도로 일관하였다.²⁰⁴ 나아가 남북한 대화의 움직임을 환영하며 북한과의 교류 증진을 옹호하는 모습을 보임과 동시에 “한국 측이 이해할 수 있는”, 혹은 “납득할 수 있는” 형태로 북한과의 관계를 점차적으로 증진시켜야 함을 강조하였다. 이와 같은 한반도 안정에 대한 오히라의 예민함은 전두환 신군부가 집권하는 과정에서 군사 정권에 대한 적극적인 정치적 측면 지원으로 이어졌다.²⁰⁵ 실제로 오히라 수상은 1980년 1월 29일 중의원 본회의에서 “현재 한국에서 추진되고 있는 질서 있는 변혁의 움직임을 환영하며, 한일 관계를 더욱 발전해 나가겠다”라고 밝혔다.²⁰⁶ 이는 당시 미국이 바라보는 한반도의 상황 인식과 대조되는 오히라 수상의 대한 인식을 명확히 보여주고 있다.

결국, 오히라 시기 한일 관계는 자민당 내 중도 보수라는 오히라 수상의 국내 지위와 인식이 데탕트 말기 국제 정치적 변화와 더불어 한일 협력을 옹호하는 대한정책결정구조와 만나 협조적인 모습을 띄게 되었다고 볼 수 있다. 당시 한국 문제를 둘러싼 자민당 내 분열은 부재에 가까웠고, 보혁 대립은 대한 정책의 당위성에 대한 담론으로는 변지지 않았다. 따라서 오히라 수상에게

²⁰⁴ 1979년 6월 5일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=13618&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=8977&DPAGE=1&DTOTAL=28&DPOS=16&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13845 (검색일: 2019년 2월 20일)

²⁰⁵ 박선원(2002)은 일본이 한반도의 불안정한 정세를 우려하여 미국보다 적극적으로 전두환 군사 정권을 지원했다고 설명한다.

²⁰⁶ 1980년 1월 29일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=5&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13248&DPAGE=1&DTOTAL=28&DPOS=5&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=58591 (검색일: 2019년 2월 24일)

대한정책결정과정은 다나카 수상과는 대조적으로 그의 인식 발현을 가속화시킬 수 있었던 조건으로 해석할 수 있다. 한국 정부에게 유리한 방향으로 재편성된 대한정책결정구조를 바탕으로 오히려 수상은 1970년대 중반을 기점으로 벌어진 한국과의 거리를 어느 정도 좁히는데 성공할 수 있었다. 그러나 오히라의 친한적 인식에도 불구하고, 한일 관계가 비약적으로 발전하기에는 한계가 있었다. 한일의원안전보장협의회는 야당의 공감을 얻지 못했을 뿐만 아니라 환태평양연대구상 역시 한국은 물론 광범위한 지역에 걸친 다양한 국가들을 포섭하는 과정에서 그 의도가 한국 정부에게 애매하게 받아들여지기도 하였기 때문이다.²⁰⁷ 게다가 한국 측은 오히라 내각의 협조적 대한 정책을 환영하면서도 여전히 북일 및 중일 관계의 전개를 항시 의식하고 있었다. 따라서 오히라 내각이 한국을 온전히 포용하기에는 여전히 국내 정치적 한계가 존재했다고 볼 수 있다. 하지만 한국과의 선린우호관계를 촉구하며 이전 내각들에 비해 한국과의 거리를 좁히고자 선구적으로 노력한 오히라 수상의 대한 인식을 되짚어 볼 가치가 있다.

제 3 절 한일 협력을 지지한 자민당과 보혁 대립의 감소

1) 김대중 사건을 두고 이어진 보혁 갈등

김대중 납치 사건은 1970년대 후반 여전히 한국 문제를 둘러싼 보혁 대립의 중심에 있었다. 오히라 수상의 취임 이전, 후쿠다 정권의 친한적인 성격과 신신한국조항²⁰⁸의 재등장을 고려하였을 때, 김대중 사건의 정치적 결착을 두고 시름하는 보혁 대립의 모습은 1970년대 중반 한일 갈등의 타격이 그만큼 장기간 지속되었음을 의미하였다. 김대중 사건을 중심으로 한 국내

²⁰⁷ 『동아일보』, 1980년 01월 22일. 환태평양연대구상은 당시 중국과 소련도 회원국에서 제외하지 않았으며, 한국의 가입 여부를 두고 분열하는 모습을 보였다.

²⁰⁸ 이완범, “1970년대 전반기 한일 외교 갈등”, *한국 근현대 정치와 일본*, Vol. 2 (2010); 양기웅, 2014. 후쿠다 총리는 1977년 3월 21일 카터-후쿠다 미일정상회담에서 “신신한국조항” 혹은 “한반도조항”을 설명서에 포함시켰다. 공동 성명에서는 한국 조항과 관련하여 “일본 및 동아시아 전체의 안전을 위해 한반도의 평화와 안전의 유지가 필요하다”와 조항이 명시되었다. 양기웅(2014)은 이를 일본의 대한 안보 공약을 재확인하면서도 한국에 구속되지 않고, 남북한 등거리 외교를 유지하려는 일본의 의도가 반영된 것으로 해석하고 있다. 나아가 이완범(2010) 역시 후쿠다 정부의 전방위 외교 노선이 지역 안보라는 목표에 있어서 한국 정부와 충분한 공감감이 이루어지지 못한 것으로 해석하고 있다.

정치적 대립은 주로 정치적 결착의 정당성 즉, 사건의 처리 방식에 대한 논의를 위주로 전개되었다. 특히 야당 세력은 김종필 총리와 다나카 수상 간의 정치적 결착에 정당성을 제시하였고, 미완결된 정치적 타협을 보완하기 위해 제 3 차의 결착이 이루어져야 한다는 의견을 피력하였다. 이 외에도 김대중의 원상 회복, 사건의 책임(공권력 개입과 관련된 진상 규명) 그리고 인권 침해 여부(국제법상 사건의 처리 방식)에 대해 여야 간 공방이 지속되었다.

1979 년 1 월 30 일 중의원 본회의에서 사회당 소속 쿠마오 테레다(寺田熊雄)의원은 “김대중 사건은 일본의 주권이 부당히 침략 당한 의혹이 농후한 중대한 문제이며”, “1974 년 11 월 2 일 일본을 방문한 김종필 총리와 다나카 수상 간의 회담에서 소위 1 차적 외교 결착이 이루어졌으나”, “한국 쪽에서도 김동은 서기관과의 의혹을 인정한 상태에서 어중간한 사건 처리에 지나지 않다”며 다나카 내각의 사건 처리 방식을 비판하였다.²⁰⁹

이에 대해 오히라 수상은 여전히 외교적 결착의 타당성을 견지하는 자세를 보였다. 오히라 수상은 “한국은 현재 공권력이 개입하였다는 점을 분명히 언급하지 않았다”라고 설명하며, “물론 새로운 사건이 발생한다면 외교적 결착을 수정하겠다는 조건을 기반으로 양 국 간의 관계가 지속되고 있으나”, “당시 결착을 둘러싼 사정은 그리하였기 때문에 이는 ‘어쩔 수 없었던’ 최선의 정치적 타협”이라는 점을 거듭 강조하였다.²¹⁰

그러나 쿠마오 의원은 “사건에 관한 가장 주요한 쟁점이 공권력의 개입 여부인 상태에서 오히라 수상은 이 부분에 대해 분명히 밝히고 있지 않다”고 일축하며, “단지 한국 측에서 의혹을 인정했다는 점을 근거로 외교적 결착이 이루어졌다고 하는 대답은 경솔한 발언”임을 지적하였다. 이 외에도 공산당의 쿠즈누기 타케코(沓 脱 タケ子)의원은 “한국 측이 인정하지 않으면 일본 정부로서는 어찌할 도리가 없다라는 발언은 상대 측이 인정하지 않는다는 핑계

²⁰⁹ 1979 년 1 월 30 일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=6&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10801&DPAGE=2&DTOTAL=32&DPOS=29&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=40522 (검색일: 2019 년 3 월 3 일)

²¹⁰ 1979 년 1 월 31 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=3094&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10408&DPAGE=1&DTOTAL=15&DPOS=14&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=5168 (검색일: 2019 년 3 월 4 일); 1979 년 1 월 30 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=3094&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=1&DTOTAL=15&DPOS=15&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=5168 (검색일: 2019 년 3 월 4 일)

하에 애매한 결착으로 이어질 수밖에 없는 환경을 만들어낸다”라며, 주권 침략에 대한 판단은 일본 정부 고유의 권한이라는 점을 토대로 정치적 결착의 공평성에 대해 강력한 의문을 제기하였다.

공산당 소속의 테라마에 이와오(寺前巖)의원 역시 1979년 6월 1일 중의원 외무위원회에서 유사한 주장을 펼쳤다. 그는 “공권력의 주권 침해를 상대측이 인정하지 않았기 때문에 주권 침략으로 지정할 수 없다는 것은 결국 자주적 외교 원칙에 위반되는 행위가 아닌가”라고 반문하며, “한국이 인정하고 나서부터 납치 사건으로 항의할 수 있는 것은 아니다”라는 의견을 표출하였다.²¹¹ 동 회의에서 테라마에 의원 이외에도 오히라 수상에 대한 공격은 계속되었다. 사회 민주당 소속의 도이 타카코(土井たか子)의원은 “당시 외무상으로서 사건의 처리 과정에 가담했던 현 총리의 말씀은 무책임하다”고 발언하며, “사건에 대한 아무런 해명도 제공되지 않고, 김대중 씨 역시 원상 회복이 되지 않은 상태에서 ‘어쩔 수 없는 조치였다’라는 발언은 결과론적인 발상이다”라고 지적하였다. 나아가 “한국 측에서는 김대중 사건과 공권력의 관계를 공식적으로 인정하고 있지 않지만”, “국민의 상식 선에서 이것은 분명히 KCIA(중앙정보국)의 범행이라고 인식되고 있다.”라는 점을 명확히 하였다.

게다가 사회당 소속의 코바야시 스스무(小林進) 의원은 1979년 4월 27일 중의원 외무위원회에서 “정부 간의 일방적 합의를 정치적 결말로 포장하며 우리에게 강요하는 태도는 절대 찬성 혹은 인정할 수 없다”라며 1차 그리고 2차 결착 모두 정당화된 사건 해결 방식이 아님을 비판하였다.²¹² 사회당 소속의 다나카 스미코(田中寿美子)의원 역시 1979년 5월 23일 참의원 본회의에서 “김동운의 지문 김출로 김대중 사건이 한국의 공권력에 의해 야기된 사실이 분명함에도 불구하고, 내각은 모호한 해결을 옹호하였으며, “현재도 정부는 새로운 사실이 추가될 경우 결착을 재검토하겠다²¹³고 하지만”,

²¹¹ 1979년 6월 1일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10840&DPAGE=1&DTOTAL=31&DPOS=4&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=40815 (검색일: 2019년 2월 20일)

²¹² 1979년 4월 27일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=28055&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13087&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=126&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=28550 (검색일: 2019년 5월 2일)

²¹³ 이에 관련된 오히라 수상의 답변은 1979년 1월 30일 참의원 본회의 참고. <http://kokkai.ndl.go.jp/cgi->

“여전히 총리는 한국 측이 부인한다면 어쩔 수 없다며 결론을 유보하고 있다”며 한국 정부에 강력히 항의함과 동시에 정치 결착을 취소할 것을 주장하였다.²¹⁴ 이처럼 김대중 사건의 외교적 결착을 대하는 여야 간 의견 차는 오히려 수상에 취임한 직후부터 두드러진 현상이었다. 1978년 12월 23일 참의원 외무위원회에서도 공산당 소속의 타치키 히로시(立木洋) 의원은 “김대중 사건은 애매한 정치적 결착으로 근본적으로 해결되지 않은 사건이다”, “김대중 씨가 석방된다면 일본 정부에서 그를 초청할 의향이 있는가”라는 질문을 통해 김대중의 원상 회복 문제에 대한 관심을 표했다.²¹⁵

그러나 모든 야당 의원들이 반(反)한적 태도를 내세우며, 사건 종결의 수정을 요구한 것은 아니었다. 다른 야당 의원들과 마찬가지로 정치적 결착의 재타협을 주장하더라도 공명당의 와타나베 이치로(渡部一郎) 의원은 1979년 6월 1일 외무위원회에서 “김대중 문제를 한 사람의 인권 문제로 취급함으로써, 김대중이라는 한 인물의 인권을 위해 일본 정부가 투쟁하고 있고 동시에 한국인의 평화와 행복을 위해 일본이 노력하고 있다는 모습을 보여야 할 필요성이 있다”고 설명하였다.²¹⁶ 이는 김대중 사건을 국제법을 위반하는, 즉 일본의 주권을 침해한 사건이라는 단편적인 면에서 보기 보다는 한일 관계라는 거시적인 맥락에서 바라보고자 하는 관점에서 우리나라의 견해였다.

오히려 수상 역시 야당 세력의 비판에 맞서 김대중 사건으로 인해 한일 간의 우호 관계가 악화되서는 안된다는 기본 입장을 고수하였다. 먼저, 소노다 스나오(園田直) 외상은 “김대중 사건은 철저히 한국 내부의 문제다”라는 입장을 통해, 적어도 우발적인 과거의 사건을 둘러싼 야당과의 마찰은

bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=52776&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=1&DTOTAL=13&DPOS=13&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=54479 (검색일: 2019년 3월 2일)

²¹⁴ 1979년 5월 23일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=43068&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10727&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=121&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=43086 (검색일: 2019년 2월 20일)

²¹⁵ 1978년 12월 23일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=46862&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10703&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=147&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53089 (검색일: 2019년 2월 28일)

²¹⁶ 1979년 6월 1일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10840&DPAGE=1&DTOTAL=31&DPOS=4&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=41416 (검색일: 2019년 2월 20일)

피하고자 하는 모습을 보였다.²¹⁷ (동회의에서) 오히려 수상 역시 “철저한 해답을 규명하고, 조사를 완전하게 마무리하여 투명한 정치적 결착을 이루고자 하는 것은 개인적인 바램입니다”, “만족스러운 조치라고는 생각이 들지 않으나 당시로서는 최선의 판단이었다”라고 밝혔다. 나아가 그는 김대중 사건을 일본에 대한 주권 침략이라는 사건으로 이해할 수 있지만 동시에 한일 관계라는 측면에서 이를 바라보야 할 필요성을 제시하였다.²¹⁸ 즉, 한일 관계 상에서 일어난 하나의 안건으로서 사건을 처리할 경우, 감정적인 대응보다는 결국 사건을 어떻게 처리할 것인가라는 현실적인 면모가 중시되어야 하는 것이다. 김대중 사건을 대하는 오히라 수상의 태도는 다음과 같은 발언들을 통해 유추할 수 있다.

“(중략) 따라서 양 측면(한국과 일본)의 요청을 반영하여 정치적 결착을 완성하리라 판단한 것에 대해서는 틀리지 않았다고 생각한다. 물론, 모두가 만족할 만한 해결책은 아니었지만 당시 상황에서는 필연적인 판단이자 조치라고 사려된다.”²¹⁹

“정치적 결착에 관해서는 김대중의 인권 문제와 연관이 있다고 이해하고 있다. 사건을 대하는 그러한 관점에 대해서는 지금까지도 변화가 없다. 그러나 사실상 김대중씨의 신변에 관한 사건 그것은 애초부터 한국과 일본 간에 일어난 김대중 사건 그 자체의 문제가 아니라 한국 내부의 문제다.”²²⁰

²¹⁷ 1978 년 12 월 23 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=46862&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10703&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=147&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53089 (검색일: 2019 년 2 월 28 일), 소노다 스나오(園田直) 외상의 발언.

²¹⁸ 1979 년 1 월 30 일 참의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=46862&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10745&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=146&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53089 (검색일: 2019 년 5 월 1 일)

²¹⁹ 1979 년 6 월 1 일 중의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10840&DPAGE=1&DTOTAL=31&DPOS=4&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=41416 (검색일: 2019 년 2 월 20 일)

²²⁰ 1979 년 6 월 5 일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=35187&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=8977&DPAGE=1&DTOTAL=31&DPOS=3&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=41416 (검색일: 2019 년 3 월 16 일)

“물론 정부 간의 정치적 결착이 달성되었다고 해서 사건이 완벽히 해결됐다고 생각하지 않는다. 현재 야당 의원들이 정부를 몰아세우고 있지만 문제는 정부도 완벽한 해결책을 강구했다고 생각하지 않는다. 를 성사시킬 수 있었던 것은, 장기간에 걸친 한일 양국의 관계로부터 보았을 때 합당한 것이라고 생각했기 때문이다. 완벽한 해결책이라고 말할 순 없지만, 양 국가의 우호적 관계를 위한 처사로서 정치적 결착을 이해해야 할 것이다.”²²¹

김대중 사건은 결착이 이루어진 후에도 보혁 간 대립이 지속될 정도로 한일 관계에 큰 충격을 준 사건이었다. 실제로 한일안보협력의 필요성이 대두된 1970년대 후반, 한국 문제를 둘러싼 보혁 갈등의 가장 현저한 접점은 김대중 사건이었다. 보수파와 혁신 세력이 각축을 벌이는 과정에서 김대중 사건이 재차 등장한 점은 그만큼 양국 간의 우발적 사고가 한일 관계에 남긴 여파를 짐작케 한다. 즉, 사이공 함락이라는 냉전적 제약의 재등장으로 급히 해결되었던 사건이 여전히 국내적 파문을 불러 일으키고 있었던 것이다. 일례로 자민당 내에서도 김대중 사건의 외교적 결착이 “어딘가 석연치 않다”는 의견을 지닌 의원들도 있었다.²²² 그 결과, 한국 조항은 물론 다방면의 한일 협력을 논의하는 자리에서 김대중 사건의 미완성 결착은 여전히 대한정책결정의 원활한 흐름을 방해하는 요소로 자리잡았다.

그러나 1978~1980년에 걸친 김대중 사건에 대한 논쟁은 정치적 결착의 정당성과 의미에 그쳤을 뿐, 한일 관계 유지의 타당성으로까지 변질되지는 않았다. 김대중의 온전한 원상 회복과 정치 결착의 재검토를 옹호하던 공명당 소속의 시부야 쿠니히코(渋谷邦彦) 의원의 “결착의 수정은 어디까지나 한일 관계가 악화되지 않는 선에서 해야 한다”는 발언은 주목할 만하다.²²³ 물론 주권 침략과 한일 간 우호 관계 중 후자를 중시하는 내각의 태도에 불만을 제기하는

²²¹ 1979년 6월 5일 참의원 외무위원회. (검색일: 2019년 3월 16일)

²²² 1979년 2월 3일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=58242&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13241&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=143&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13550 (검색일: 2019년 5월 3일) 자민당 소속 후루이 요시미(古井喜實) 법무 대신의 답변.

²²³ 1979년 5월 22일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=43068&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=12240&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=123&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=43086 (검색일: 2019년 2월 17일)

야당 세력도 존재하였지만²²⁴, 김대중 사건을 대하는 태도의 차이는 보혁 간 입장 차이에 국한되었고, 자민당 내부에서는 현저히 드러나지 않았다. 이는 당시 한국 문제가 1970년대 중반만큼 민감하지 않았으며, 김대중 사건을 무기로 한일 관계를 비판한 혁신 세력의 반발이 과격하지 않았음을 의미하였다. 그 결과 혁신 세력이 대한 협력에 대한 불만으로 김대중 사건을 지속적으로 제기한 반면 보수 세력은 이를 초월하여 한일 관계를 견지하고자 하였고, 이는 곧 자민당 내부 분열에 비해 보혁 세력의 양분화가 심화되는 양상으로 이어졌다.

당시 외무성 아시아 국장 야나기야 겐스케는(柳谷謙介) 정부의 이러한 입장을 “현 내각으로서는 공권력의 행사를 뒷받침하는 명백한 증거가 없다는 입장이다”라고 대변하였다.²²⁵ 나아가 그는 1979년 11월 13일 참의원 외무위원회에서 “한일 관계에서 발생한 문제는 당시 가장 타당하다고 판단되는 방식 하에 사건을 처리하기 때문에 현재의 정부도 이러한 (김대중 사건의 정치적 결착) 조치를 계승하고 있다”고 설명하며, 사건 처리 방식의 재수정을 꺼려하는 모습을 보였다.²²⁶ 오히려 수상 역시 1979년 1월 30일 참의원 본회의에서 “한국의 공권력이 일본의 주권을 침해했다는 새로운 증거가 검출되지 않는 이상, 정부로서는 이 문제를 논할 위치에 있다고 생각하지 않습니다”라고 발언함으로써, 더 이상 김대중 사건을 대한정책결정과정의 장애물이 되는 일이 없도록 하겠다는 의지를 보여주었다.²²⁷ 후루이 요시미(古井喜實) 법무 대신 역시 “석연치 않은 사건의

²²⁴ 1979년 5월 23일 중의원 법무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=43068&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2298&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=122&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=43086 (검색일: 2019년 5월 3일). 이 회의에서 사회당 소속 의원인 요코야마 토시아키(横山利秋) 의원은 “김동운의 지문이 발견되었고, 스나이더의 문서 역시 명백한 증거가 되는 상황에서 명백히 주권 침해라고 정의할 수 없는 이유는 무엇인가?”, “국가의 주권은 침범당했지만 한일 간 우호 관계를 위해 이것을 묵인하는 것은 받아들일 수 없다”, “사태에 대한 재검토가 속히 이루어져야 한다”라고 주장하였다.

²²⁵ 1979년 5월 22일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=43068&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=12240&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=123&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=43086 (검색일: 2019년 2월 17일)

²²⁶ 1979년 11월 13일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=39844&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2488&DPAGE=2&DTOTAL=38&DPOS=27&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=39909 (검색일: 2019년 2월 14일)

²²⁷ 1979년 2월 7일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdcc.cgi?SESSION=28055&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=2488&DPAGE=2&DTOTAL=38&DPOS=27&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=39909

조치와 경위는 부정할 수 없지만, “이것은 당시의 감상을 표한 것이며, 과거의 사건을 현재 어떻게 하자라는 의미는 아니다”라고 발언하며, 한일 관계에 있어 우발적 사건에 매몰되지 않으려는 태도를 보였다.²²⁸ 따라서 김대중 사건을 통한 자민당 내 친한파의 입지에 대한 공격은 여전히 존재하였지만, 이는 한미일 삼각안보체제 혹은 한일 유사 동맹 내에서 한국의 지위 격하로 이어지지 않았다.

2) 북일 관계와 한국 조항에 대한 보혁 간 입장 차

지금까지의 한일 관계 연구들이 대부분 현상론적이었거나 친한 혹은 반한이라는 대한 정책의 이분법적 분류에 입각하였다면, 일본 내 대한정책결정과정은 사실상 다양한 세력 간의 공방 과정을 통해 섬세하게 조정되고 있음을 알 수 있다. 반한적 색채가 강했던 다나카 내각조차 한국을 완전히 밀어내지 못했으며, 친한적 노선을 표방한 오히라 내각 역시 한국을 완전히 포섭하기에는 여전히 국내 정치적, 즉 한국 문제에 대한 보혁 간 대립이라는 일본의 특수한 정책결정구조적 한계에 부딪혔기 때문이다.

1970년대 후반 대한정책결정과정에서 한국에게 우호적인 방향으로 재편성되는 과정에서 등장한 문제는 바로 북한과의 관계 수립 문제였다. 오히라 집권기의 대북 정책이 다나카 내각과 구분되는 점은 바로 북한과의 관계가 한국과의 관계와 맞물려 설정됨으로써, 북일 관계의 전격적인 개선을 요구하는 국내 정치적 움직임이 현저히 적었다는 점이다. 기본적으로 북한과의 수교를 인정하면서도 한국과의 거리를 좁히고자 한 오히라 내각의 대한반도 정책에 대한 논의는 1978~1980년에 걸친 회의에서 동일한 방향으로 전개되었다. 즉, 일본 정부로서는 “한반도의 통일을 지속적으로 지지함과 동시에 북한과의 관계를 점차적으로 개선해 나가면서도”, “양 국가 관계의 진척 상황에 따라 달라질 수 있는 상황이다”²²⁹라는 입장을 공식적으로 표명한

[AL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10768&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=141&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=28550](#) (검색일: 2019년 2월 15일)

²²⁸ 1979년 2월 5일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=58242&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=10798&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=142&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13550 (검색일: 2019년 5월 4일)

²²⁹ 소노다 위원의 대답의 전문은 다음과 같다. “남북 통일을 방해하는 것에는 다양한 문제가 있으며, 남한과 북한 양 쪽에게 각자의 이유가 있다고 생각합니다. 이 점에 관해 구체적으로 발언하는 것은 삼가도록 하겠습니다만, 일본으로서는 통일을 지속하고자 하며,

것이다. 한일 관계가 점진적으로 개선되고, 미일 동맹이 강화된 1970년대 후반 북일 관계 재정립에 대한 요구는 자연스럽게 동아시아 문제의 또 다른 안건으로 등장하였지만, 이는 어디까지나 한국 측이 납득할 수 있는 선에서 이루어져야 한다는 신중론이 득세하였다.

1980년 4월 26일 중의원 안전보장특별위원회에서 이시바시 마사시(石橋政嗣)위원은 “중국과 북한 간의 상호원조조약은 아직 유효하며, 북한은 여전히 소련과의 교류를 이어가고 있다”며, “이러한 상황에서 일본의 방위 대상국은 어떻게 정의해야 하는가”라며 한국 조항에 대한 의문점을 제시하였다.²³⁰ 공명당 소속의 아라이 요시유키(新井彬之)의원 역시 1978년 2월 28일 참의원 외무위원회에서 “현재 한반도 정세를 보았을 때, 한국 조항 혹은 신한국조항의 수정이 필요한 상황임을 인지하고 있는가”라는 질문을 통해 대한반도 정책에 대한 정부의 공식적인 입장 해명을 요구하였다.²³¹ 아라이 의원은 “물론 빠른 시일 내에 평화 통일의 조짐은 보이지 않지만 일본 정부가 북한을 승인하지 않는다는 정책은 공평성에 어긋난다”라는 점을 토대로 “통일이 성사되기 이전까지 일본은 어느 쪽에도 편중 되지 않아야 한다”라며 보수 세력의 친남한적 성향을 비판하는 모습을 보이기도 하였다.

이에 자민당 소속의 외무대신 소노다 스나오(園田直)는 동 회의에서 다음과 같은 답변을 통해 오히려 내각의 대한반도 정책에 대한 소신을 밝혔다.

“남한과 북한이 1972년 남북 공동 성명의 정신으로 돌아가 자주적 통일을 실현한다는 것은 일본 정부로서도 희망하는 점이지만, 통일이 이루어지기 전에는 적어도 양 국가가 평화적인 공존을 유지하는 것이 현실적이라고 생각한다. 평화적 공존을 위해서 중국 및 소련과 같은

북한과의 관계에 있어서 지금 이후로도 무역, 인적, 그리고 문화적인 분야에 걸친 교류를 점차적으로 확대해가는 방침에 따라 상호 이해 증진을 지속적으로 추진하고자 합니다. (중략) 중국과 소련도 한국을 인정하는 것이 바람직하다고 생각되며, 마찬가지로 미국과 일본 역시 북한을 인정하는 것이 바람직하다고 생각됩니다. 이는 양 국가 관계의 진척 상황에 따라 달라질 수 있는 사항이기 때문에 최대한 바람직한 방향으로 전개되길 희망하며, 일본 정부로서 할 수 있는 일을 점차적으로 해결해나가고자 하는 바램입니다.

²³⁰ 1980년 4월 26일 중의원 안전보장특별위원회 회의록. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=39844&SAVED_RID=5&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=6699&DPAGE=1&DTOTAL=2&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=47372 (검색일: 2019년 2월 12일)

²³¹ 1978년 2월 28일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=39844&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=7674&DPAGE=3&DTOTAL=53&DPOS=45&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=47809 (검색일: 2019년 2월 20일)

강대국들이 한국 정부를 승인하고, 우리 역시 북한을 인정하는 것이 중요하다고 본다. (중략) 현재로선 남한과 북한이 긴장 상태로 회귀하여 분쟁을 일으킬 가능성은 희박하다.”

나아가 소노다 외상은 “사고 방식이 다른 남북 간 대화는 현재도 상당한 진통을 겪고 있고, 진실된 대화를 위해서는 시간이 걸릴것이라 생각한다”, “그러나 대화의 흐름이 끊기지 않고 지속될 수 있는 환경을 조성하는 것이 바로 일본의 역할일 것이다”라고 설명하였다.²³² 소노다 의원의 발언은 후쿠다 내각과 마찬가지로 한국과 북한 간의 균형 있는 외교를 통해 한반도의 안정과 현상유지를 추구하고자 하는 입장에서는 큰 변화가 없었다. 오히려 수상도 이에 동의하듯 1979년 1월 29일 중의원 본회의에서 “한반도 문제에 관해서는 남한과 북한 사이의 긴장이 완화되고 있으며, 일본 정부로서는 통일의 기운이 움트고 있는 것을 희망하고 있다”고 하며, “평화로운 기운이 한반도에 정착하여 남한과 북한 사이에 대화와 타협이 달성될 수 있는 환경 조성에 협력하고자 한다”라는 의견을 표명하였다.²³³

그러나 이는 어디까지나 “한국 측이 이해할 수 있는 즉, 납득할 수 있는 선”내에서 대한반도 정책이 전개되어야 한다는 전제를 밑바탕에 두고 있었다. 1980년 2월 5일 중의원 예산위원회에서 오히라 수상은 “한국 측도 납득할 수 있는 방향으로 북한과의 관계를 점차적으로 증진시키는 확실한 방법이라고 생각한다”라며 “북한과의 관계를 급속히 발전시키는 것은 현 상황을 더욱 어렵게 할 수 있다”라는 발언을 통해 한국 측을 배려하는 대한반도 정책의 방향성을 제시하였다.²³⁴ 또한 1980년 1월 31일 중의원 예산위원회에서는 “우리가 북한에 대해 어떠한 대응을 하고 있는지에 대해 한국 측이 비상한 관심을 갖고 있는 미묘한 정치적 그리고 군사적 상황을 의식하며 대북 정책을

²³² 1979년 4월 24일 참의원 외무위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=28055&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13136&DPAGE=7&DTOTAL=197&DPOS=129&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=28550 (검색일: 2019년 5월 3일)

²³³ 1979년 1월 29일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=6575&DPAGE=2&DTOTAL=32&DPOS=30&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=51026 (검색일: 2019년 2월 14일)

²³⁴ 1980년 2월 5일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13095&DPAGE=2&DTOTAL=42&DPOS=37&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=51947 (검색일: 2019년 2월 14일)

구상해야한다”며, 한일 관계를 북일 관계 접목시킴과 동시에 후자를 발전시키는 과정에서 한국 측의 이해가 선행되어야 함을 호소하였다.²³⁵ 유사한 맥락에서 소노다 외상 역시 “일본의 대북 정책은 남북 간 대화 재개 즉, 양 측 간의 균형에 대한 고려를 바탕으로 검토가 이루어 질 것이다”라고 밝혔다.²³⁶

이 외에도 1980 년 2 월 5 일 중의원 예산위원회에서 사회 민주당 소속의 노사카 고켄(野坂浩賢)관방장관은 “오히라 총리는 방침 연설에서 일본은 한반도 평화의 유지와 긴장 완화를 희망하고 있으며, 이를 위한 국제 환경 조성 과 한일 관계 발전에 이바지 할 것이라는 소신을 밝혔는데”, “남북 간의 대화 개시를 희망한다고 한 면에서 보자면, 그것을 위해 일본은 어떠한 노력을 할 수 있는가”라는 질문을 던졌다.²³⁷ 또한 노사카 의원은 “한반도의 자주적 평화 통일을 목표로 하는 것이 일본의 기본 태도라고 할 수 있지만”, “장기적 혹은 추상적으로 대한반도 정책을 구상하는 것보다는 즉각적인 방침을 결정해야 한다고 생각한다”라고 하며, 오히라 내각의 적극적인 대북 정책의 전환을 촉구하였다.

그러나 노사카 의원의 질문에 대해 오히라 수상은 여전히 남북 대화 재개되는 것에 찬성하는 모습을 보이면서도 북일 관계에 대한 성급한 태도를 유보하는 모습을 보였다. 동 회의에서 오히라 수상은 “한국과 북한이 평화에 도달하는 것은 매우 바람직한 일이며, 이를 성취하는 과정에서 일본이 할 수 있는 일이 있다면 해야 한다”라고 함과 동시에 “남북 간의 거리를 일거에 좁히는 것은 오히려 한국 측을 곤란하게 할 수 있다”라고 설명하였다. 즉, 오히라 수상은 등거리 외교를 표방하면서도 한국과의 우호 증진에 많은 관심을 할애하였고, 이와 같은 태도로 1970 년대 후반 대한반도 정책 구상에 일관하였다. 이는 “북한에 대한 성급한 정치적 접근은 한반도의 평화 유지와

²³⁵ 1980 년 1 월 31 일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=25053&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=3267&DPAGE=1&DTOTAL=6&DPOS=2&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=25859 (검색일: 2019 년 2 월 18 일)

²³⁶ 1979 년 2 월 3 일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=58242&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13241&DPAGE=8&DTOTAL=197&DPOS=143&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=13550 (검색일: 2019 년 5 월 3 일)

²³⁷ 1980 년 2 월 5 일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=62567&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13095&DPAGE=2&DTOTAL=42&DPOS=37&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=62636 (검색일: 2019 년 2 월 28 일)

동북아 안보를 저해할 위험이 있다”는 내용에 대해 양국이 전적으로 합의한 일의원안전보장협의회의 공동성명²³⁸에서도 잘 드러나고 있다.

이를 입증하듯 1979년 5월 8일 중의원 내각위원회에서 “한국 조항에 대한 현재 정부의 인식은 1969년 사토-닉슨 공동 성명이 지니는 기조와 동일한가”라는 사회당 소속의 우에하라 코스케(上原康助)의원의 질문에 대해 외무성의 아메리카국 외무 참서관인 히로시 키타무라(北村汎) 의원은 “이번 공동 성명의 제 6항 ‘한반도의 평화와 안전은 일본을 포함한 동아시아 전체의 안전에 있어서 중요하다’라는 표현이 현 정부의 인식을 표현한 것이기 때문에 과거 후쿠다 내각의 인식을 계승한 것은 아니다”라고 설명하였다.²³⁹ 이는 후쿠다 내각의 전방위외교 노선과 유사한 외교 노선을 표방하면서도, 대한 정책에 대한 오히려 내각의 미묘한 차이를 보여준다고 해석할 수 있다. 나아가 1980년 4월 26일 중의원 안전보장특별위원회에서 외무성조약국장 다테 무네사다(伊達宗起) 역시 “한미상호방위조약에 의해 미국이 한반도 유사시 일본의 시설과 기지를 사용한할 경우 문제될 것이 없다”라는 발언을 통해 한국 조항을 옹호하는 모습을 보였다.²⁴⁰

그 결과, 오히려 수상은 전방위 평화외교노선을 지속하면서도 한일 회담과 선진국정상회담을 적극적으로 추진하였고, 마에다 도시카즈(前田利一) 전(前) 아프가니스탄 주재 일본 대사를 특사로서 한국에 파견하는 등 다양한 방면에서 한일 관계 개선에 힘썼다.²⁴¹ 오키타 사부로(大来佐武郎) 외무 대신 역시 일본의 대북 정책에 대해 “남북 간의 미묘한 발란스, 최근 사태의 추이와 관련한 정세 판단에 입각하여 장기적인 정책을 구상해야 한다”라는 소신을 밝혔다.²⁴² 즉, 대한반도 정책의 기본 기조는 어디까지나 “최근 사태의 추이와

²³⁸ 『동아일보』, 1980년 4월 29일.

²³⁹ 1979년 5월 8일 중의원 내각위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=4&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=11336&DPAGE=1&DTOTAL=17&DPOS=7&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=52783 (검색일: 2019년 2월 15일)

²⁴⁰ 1980년 4월 26일 중의원 안전보장특별위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=50583&SAVED_RID=5&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=6699&DPAGE=1&DTOTAL=2&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=53282 (검색일: 2019년 2월 16일)

²⁴¹ 『동아일보』, 1978년 12월 4일.

²⁴² 1980년 2월 5일 중의원 예산위원회. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=15432&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=13095&DPAGE=1&DTOTAL=5&DPOS=3&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=20328 (검색일: 2019년 2월 18일)

맞물리는”, 다시 말해서 한국 정부와 북한 간의 관계에 따라 그 방향성과 성격이 변할 수 있는 것이었다.

3) 1978~1980 년 대한정책결정구조

결과적으로 1970 년대 중반과 비교하여 한국 조항의 당위성에 대한 의문은 감소한 모습을 볼 수 있다. 오히려 한국 조항에 대한 필요성 자체는 여야에 의해 대체적으로 인정받는 모습을 보였고, 한국 측에 비중을 둔 대한반도 정책에 대해서도 전반적으로 수긍하는 분위기가 조성되었다. 이는 오히려 내각 발족 직후 김대중 사건이 여전히 걸림돌이 되는 듯하였으나, 이것이 1979~1980 년에 이르러 영향력이 약화된 점에서 기인한다. 이 시기 한국에게 냉담한 태도를 보이던 일본의 신자유(新自由)클럽, 사회당, 그리고 공명당과 같은 야당 세력과 한국 측 간의 교류가 성사된 점이 이를 보여준다.²⁴³ 즉, 한국과의 우호 관계 특히 안보 협력에 대한 일본의 국내 정치적 수요가 반한 세력보다 설득력을 지니게 된 것이다. 그 결과, 1970 년대 중반 한국 문제를 둘러싼 내부적 분열이 보혁 뿐만이 아닌 자민당 내부로까지 이어졌다면, 1970 년대 후반 한일 관계를 중심으로 한 이념적 대립은 보혁에 한정되었다. 즉, 김대중 사건과 북한 문제를 선두로 한 보혁 세력의 공격이 자민당 내 보수 리버럴 세력과 공감대를 형성하기에는 한계가 있었다. 오히려 자민당 내부에서는 한국과의 협력을 위한 담론이 꾸준히 발전하고 있었기 때문이다. 일례로, 1980 년 1 월 28 일 중의원 본회의에서 “박 대통령 암살 사건이라는 어려운 시기에도 질서 있는 변혁을 도모하는 한국을 위해”, “가까운 이웃으로서 한반도의 평화 유지와 긴장 완화를 위한 환경 조성을 위해 특별히 노력해야 한다”²⁴⁴라는 자민당 소속의 아베 신타로(安倍晋太郎) 의원의 발언은 주목할 만하다.

특히 자민당 내 3 개의 단체가 한일안보협력을 적극적으로 주장하였는데, 국방의원연맹, 자유정치평의회, 그리고 아시아문제연구회가

²⁴³ 『동아일보』, 1978 년 1 월 17 일; 『경향신문』, 1978 년 2 월 17 일; 『경향신문』, 1978 년 5 월 6 일; 『동아일보』, 1979 년 6 월 1 일.

²⁴⁴ 1980 년 1 월 28 일 중의원 본회의. http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=58642&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=12133&DPAGE=1&DTOTAL=37&DPOS=4&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=59025 (검색일: 2019 년 3 월 29 일)

이에 해당한다.²⁴⁵ 이들은 공통적으로 한미일협력구상을 제안하였고²⁴⁶, 그 중 자유정치평의회와 아시아문제연구회는 친후쿠다 및 반(反)오히라적 성격의 단체로서 오히라의 친중국적 성향을 견제하고자 하였다.²⁴⁷ 주목해야 할 점은 오히라와 후쿠다 간 파벌 항쟁과 별개로 자민당 의원들의 우호적 대한 인식이 지속적으로 유지되었다는 점이다. 이는 다나카 집권기 친중국파의 득세로 친한파와 친대만파의 입지가 축소된 점 즉, 중국과의 관계 속에서 한국과 대만파의 관계가 부차적으로 정의된 것과는 분명한 차이점을 보인다고 할 수 있다. 오히라의 친중국적 공세에 반기를 든 후쿠다 세력 역시 한국과의 긴밀한 협력은 장려하는 모습을 보였기 때문이다. 따라서 1970년대 후반 한국 문제는 파벌 간 경쟁에 종속되기 보다는 중국 문제와 분리되어 독자적으로 다루어지고 있었다.

그러나 한국과의 안보 협력 가능성에 대한 여당의 담론 증가만이 오히라 내각의 우호적인 대한 정책을 설명할 수 없다. 한국과의 증대된 안보 협력의 필요성에 대한 선호도 자체는 체제적 변화에서 기인하였지만, 사실상 1979년 7월 20일 주한미군철수계획의 연기 및 중지로 인해 양국 간 공통된 안보 이익이 사라진 셈이나 마찬가지였기 때문이다. 따라서 한일의원안전보장협약의 실질적인 한일 관계 증진에 얼마나 기여했는가에 대한 논의는 구조적 필요성으로 인해 발족된 한일 협력 기구가 과연 1980년 초반까지 지속된 우호 관계의 단일한 요소였는가에라는 질문으로 이어진다.

자민당 내 친한파 의원들의 원석이 넓어질 수 있었던 데에는 국제적 위기 발생이 시작점이라고 볼 수 있지만, 한일 관계에 높은 가치를 부여한 오히라 수상의 동아시아 지역 구상으로부터도 기인한다고 볼 수 있다. 1979년 7월 20일 카터 대통령의 주한미군철수 계획이 취소된 이후에도 한국에 대한 일본의 태도는 여전히 우호적이었기 때문이다. 미국으로부터 상대적으로 자유로웠던 다나카 수상의 동아시아 지역 구상이 한국을 소외시켰다면, 오히라 수상의 동아시아 지역 구상에서 한국은 더 이상 “일본의 주권을 침해한 비민주적인 정권”이 아닌, “협력해야만 하고, 협력이 가능한 이웃 국가”로 정체성이 변모하게 되었다. 또한 구조적 위협을 만나며 비교적 통합된 대한정책결정구조는 오히라 수상이 여당의 컨센서스를 마련할 수 있었던

²⁴⁵ 이기태, 2009, pp. 156~157.

²⁴⁶ 『경향신문』, 1977년 12월 13일.

²⁴⁷ 이기태, 2009, pp. 156~157. 본래 사토파의 핵심 인물이었던 후쿠다 다케오는 친대만적 성향이 강했다고 볼 수 있다.

유리한 조건이기도 하였다. 그 결과, 한미일 삼각안보체제 내에서 한일 간 유사 동맹 관계의 당위성에 대한 비판은 감소하였고, 오히려 한국 조항의 이행과 관련된 일본 방위력 재고의 필요성에 대한 논의가 대두되었다. 이는 여전히 한국에 대한 신중론을 견지한 오히라 내각이었지만, 야마시타 간리 방위 청장관의 방한(訪韓)²⁴⁸ 및 한일안보협의회 창설과 같은 안보 분야에서의 협력 증대를 통해 갈등을 잠식시키고 협력의 기조를 다지고자 한 오히라 수상의 의도를 엿볼 수 있는 부분이다.

결과적으로 환태평양연대 구상을 통해 아시아와 태평양 두 지역을 연결하는 지역 협력체를 제창한 오히라 수상에게 한국의 지정학적 중요성은 강조될 수밖에 없었다. 나아가 오히라 수상의 지역 구상이 실현화되는 과정에서 대한정책결정구조는 더 이상 장애물이 아닌, 촉매제의 역할을 하였다고 볼 수 있다. 즉, 한국과의 관계를 장려하는 자민당을 등에 업고 동아시아 지역 구상을 위한 한일 관계의 유용성을 수월히 호소할 수 있었던 것이다. 오히라 수상의 친화적 대한 인식은 대한정책결정과정에 적극적으로 반영되어 반한파 세력의 반발을 감소시킴과 동시에 자민당 내 정치적 컨센서스를 주도하는데 기여하였다. 물론 김대중 납치 사건 혹은 북일 관계와 같은 접점에서 야당과의 갈등에 부딪히는 경우도 있었지만, 대한정책결정과정은 이미 친한적 색채를 띤 보수 분류 의원들에 의해 주도권이 장악되어 있었다. 그 결과, 1970년대 후반 국제적 변동을 기점으로 형성된 한일 간 안보 연계는 일본 수상의 동아시아 지역 질서와 이를 뒷받침 한 대한정책결정구조로 인해 1980년대 초반까지 지속되는 모습을 보였다.

제 4 절 소결론

1970년대 후반의 한일 관계는 비약적인 협력의 가시화보다는 갈등의 부재로 집약할 수 있다. 애초에 한국에 대한 오히라 내각의 우호적 태도는 국제 정치적 위기감에 의해 형성된 것이었다. 1970년대 말 신냉전이 도래하는 경계에서 오히라 수상은 물론 자민당 대부분의 의원들이 한국과의 안보 협력에 대한 필요성을 절감한 것이다. 그러나 1970년대 말 한일 관계는 체제적 요소만으로 이루어지지 않았다. 구조적 변동이 한일 갈등 봉합의

²⁴⁸ 『동아일보』, 1979년 8월 23일.

시작점이었다면, 그것이 유지될 수 있었던 원유의 기저에는 오히라 수상의 열린 지역주의에 입각한 친한적 인식과 이를 뒷받침한 여당의 지지가 자리잡고 있었다. 따라서 체제적 압력과 더불어 오히라 수상의 친화적 대한 인식과 국내 정치적 역학의 상호 작용이 1970 년 대 후반 한일 관계를 구성하였다고 해석할 수 있다.

그 결과, 오히라 수상의 신동아시아 지역 구상은 제도화 과정에서 별다른 국내 정치적 제약을 받지 않았다. 이는 중도 보수적 지위에 입각하여 자민당 내부의 다양한 정치적 이념을 조율해야만 했던 다나카 수상과 달리, 친한적 정책을 구체화하는 과정에서 보혁 혹은 자민당 내부 대립의 개입이 현저하게 적었음을 의미한다. 물론, 오히라 집권기 국제 정치적 재긴장은 자민당 의원들이 한국 편을 들어줄 수 있었던 강력한 유인책으로 작용했다고 볼 수 있다. 실제로 한미일 삼각안보체제 내에서 한국과의 안보 협력을 강력히 주장하는 친한파 세력은 대체로 자민당 내 보수 세력들이었다.

그러나 오히라 수상의 대한 인식은 한국 측의 입장을 배려하는 대한정책기조가 마련될 수 있었던 근본적인 원동력이었다. 한일 협력의 국제 정치적 압력이 사라진 이후에도 한국에 대한 포섭력은 여전히 이전 내각들과 비교하여 한국에게 유리한 쪽으로 유지되었기 때문이다. 김대중 사건을 내세운 혁신 세력의 비판에 맞서 오히라 총리는 정치적 결착의 정당성을 주장하였고, 여당 의원들의 지지를 바탕으로 우발적 사건이 한일 관계의 악화로 이어져선 안됨을 재차 강조하였다. 또한 오히라 수상은 다원화된 국제 관계를 의식하며 의회 수준의 한일안보협력기구를 발족시켰고, 냉전과는 근본적으로 대비되는 정책적 방향성을 지향하였다. 이에 발 맞추어 한국을 바라보는 시선 역시 변화하였다. 1970 년대 중반 한일 관계는 일련의 사건들로 인해 도전받았지만, 데탕트 말기의 한국은 일본의 주요 협력국으로 변모한 것이다.

그럼에도 불구하고 이는 한국에 대한 일본의 완벽한 포용을 의미하지 않았으며, 오히라 수상의 대한 정책은 그의 신동아시아 구상이 국내 정치적 제약 속에서 조정되고 타협된 결과물이었다고 볼 수 있다. 혁신 세력은 여전히 김대중 사건을 저격하며 한일 협력에 대해 의문을 제기하였고, 북한과의 관계 역시 등한시할 수 없었기 때문이다. 따라서 1970 년대 후반의 대한 정책은 갈등이 묻혀진 자리에 협력과 현상 유지라는 무난한 차선책에 대한 선호도가 공존하며, 현상 유지를 견지하는 방향으로 전개되었다. 이는 곧 짜임새 있는

한미일 안보체제에 대한 요구에 대응하기 위해 한일 관계를 원활하게 조율하면서도, 온전한 한일 관계의 중요성을 지각하는 과정에서 여전히 국내 정치가 장애물로 자리 잡는 한일 관계의 한계를 보여준다고 볼 수 있다. 그 결과, 오히려 내각의 중도 보수적 성향은 대한 정책에도 충실히 반영되었다. 대미 외교가 기반이 된 균형 잡힌 아시아 외교는 오히려 수상이 우선시한 아시아 전략의 일환이었고, 한국과의 관계를 중시하면서도 북한 혹은 중국과의 교류도 소홀히 하지 않는 정책이 선호되었다.

그러나 오히려 총리의 친한적 인식은 1970년대 중반과 비교하여 한국과 일본 간의 거리가 현저하게 가까워질 수 있었던 결정적 요인이 되었다. 중일 관계 못지 않게 한일우호관계증진을 주장하는 오히려 수상의 인식은 후쿠다 내각으로부터 이어져온 친화적 대한 정책의 기조를 이어갈 수 있는 추진력이었다. 또한 한국 문제를 다루는 과정에서 형성된 여당의 컨센서스는 오히려 내각의 대한정책결정과정에서 한국 측에 우호적인 방향으로 전개될 수 있도록 보조하였다. 따라서 1970년대 후반의 국제 정치적 변동은 오히려 수상의 인식과 비교적 통합된 대한정책결정구조라는 매개 변수를 거치며 한일 관계를 치유할 수 있는 기회를 선사하였다. 그러나 이를 유지할 수 있었던 근본적인 동기는 국제 정치가 아닌 국내 정치적 요소라는 측면에서 한일 관계상 양국의 국내 정치가 갖는 함의를 재차 상기시켜 볼 필요성이 있다.

제 5 장 결론

본 연구는 냉전기 미국의 유사한 아시아 정책 하에서 다나카와 오히려 내각의 상이한 대한정책결정과정을 분석하였다. 구체적으로 신고전적 현실주의 분석틀을 통해 수상의 인식과 대한정책결정과정의 간의 상호 작용이 미국의 아시아 정책과는 또 다른 성격의 대한 정책으로 이어지는 과정을 살펴보았다. 이를 위해 주한미군철수와 대중 접근을 기반으로 아시아로부터의 후퇴를 택한 닉슨과 카터 시기 한일 갈등과 협력의 비교 사례를 통해 양국 관계의 국내 정치적 역학을 강조하고자 하였다.

2 장에서는 국가 행위 패턴을 설명함에 있어 체제적 영향력을 강조하는 신현실주의를 보완하는 차원에서 신고전적 현실주의에 대해 살펴보았다. 국가를 일원화된 행위자로 간주하는 신현실주의 이론은 무정부적 체계 하에

동일한 구조적 압력은 국가들의 유사한 행위 패턴으로 이어진다고 본다. 한일 관계의 강력한 독립 변수로 미국의 아시아 정책 변화를 지목한 빅터 차의 연구는 한일 관계의 구조주의적 해석을 대표한다고 볼 수 있다. 그러나 미국 변수는 한일 관계의 전개 양상을 예측할 수 있는 독립 변수가 될 수 있으나, 관계의 구체적인 방향과 성격의 이해를 위해서는 불충분하다. 예를 들어, 아시아로부터의 후퇴는 닉슨 정권을 관통한 정책이었으나, 한국과 일본은 1970년대 중반 갈등의 기로에 들어서게 된다. 따라서 본 연구는 국제 체제와 국내 정치적 변수를 종합적으로 고려하는 신고전적 현실주의를 통해 지도자의 인식과 국가 구조에 주목하여 냉전기 한일 관계를 분석하였다.

2 장 1 절에서는 신고전적 현실주의의 일본적 특징에 대해 고찰해 보았다. 기디온 로즈는 상대적 힘의 분포가 국가의 행위를 결정하는 가장 직접적인 동인임을 인정하면서도, 단위 차원의 매개 변수를 통과하며 여과되는 체제적 압력은 간접적일 뿐이라고 설명한다. 일본의 경우, 구조적 변화를 매개하는 정책결정구조는 수상뿐만이 아닌 일정한 영향력을 행사하는 다수의 행위자들(외무성, 야당, 자민당 파벌, 족의원 등)에 의해 이루어져있다. 따라서 수상의 역할은 컨센서스 조율자에 가까우며, 목표 지향적이 아닌 체제 유지적 성향이 선호되었다. 냉전기 한국 문제에 대한 수상의 인식과 더불어 이를 둘러싼 보혁 혹은 자민당 내 파벌 대립을 살펴보아야 하는 이유는 바로 이러한 점에 있다.²⁴⁹ 따라서 본 연구는 국내 정치적 압력 속에서 조정되고 타협되는 수상의 인식이 한국과의 관계 속에서 어떠한 모습으로 발현되는지에 주목하여 갈등과 협력의 양상을 분석하였다. 나아가 수상의 인식을 ‘동아시아 지역 구상’과 ‘대한 인식’으로 나누어 변수화함으로써, 동아시아 전략 속에 위치한 한국의 지위에 따라 각 수상이 한국에 대해 어느 정도의 포섭력을 지녔는지에 대해 유추해 보고자 하였다.

제 3 장에서는 1972~1974년에 걸쳐 불거진 한일 갈등의 분석을 통해 구조적 해석과 직접적으로 상충되는 닉슨 시기 한일 반목에 주목하였다. 먼저 제 1 절에서는 대중 접근과 주한미군철수로 대변되는 데탕트기 미국의 대아시아에 정책에 대해 간단하게 소개하였다. 당시 닉슨 쇼크라고도 불리운 데탕트 정책은 한일이 방기 위협을 공유하게 된 기회가 되었고, 이는 양국 간

²⁴⁹ 즉, 다원주의적 권력 구조에 의해 수상의 인식은 발현되기 어렵거나 용이하였으며 전자의 경우 국내 정치적 압력을 역행하기 어려운 정책결정구조가 바로 일본적 특성이라고 볼 수 있다.

활발한 협력의 토대를 마련해주었다. 한일 안보의 밀접한 관계를 인정한 한국 조향, 경직된 북일 관계, 그리고 한일 협력위원회 및 정기적 한일각료회의가 이에 해당한다.

그러나 순조로웠던 사토 내각기와는 대조적으로, 다나카 내각기 한일 관계는 갈등으로 치달았다. 제 2 절은 김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건으로 인해 악화된 한일 관계에 대해 중점적으로 설명하였다. 주목해야 할 점은 1970년대 중반에도 여전히 미국은 아시아로부터의 불개입을 견지하였다는 점이다. 이는 체제적 압력과 구분되는 한일 갈등의 국내 정치적 맥락에 대한 고찰로 이어진다. 이를 위해 한국 문제를 둘러싼 보혁 대립은 물론 자민당 내부 분열을 살펴봄으로써, 당시 한국에 대한 정계의 민감성을 설명하였다. 야당은 박 정권의 비민주성을 토대로 대한 원조와 한일 관계의 당위성에 대한 의문을 제시하였고, 이는 자민당 내부 반한 세력에 의해서도 제기되고 있었다. 그 결과, 당료 정치인들 간의 심화된 갈등은 보수 온건파에 해당하는 다나카 수상이 한국과의 거리 두기를 시전할 수밖에 없는 압력을 제공하였다.

제 3 절에서는 선진국을 위주로 한 다나카의 동아시아에 구상에 대해 알아보았다. 1972년 미국보다 앞서 신속히 중일 관계를 달성시킨 다나카에게 한국 문제는 중요하지 않았다. 미일과 중일 관계에 중점을 두었던 다나카의 동아시아 구상은 결국 한일 관계가 소외되는 결과를 초래하였다. 특히 미국, 중국, 일본을 중심으로 한 이등변 삼각형 형태의 동아시아 세력 균형은 대한 정책의 중립화와 고립화를 의미하였다. 급속도로 진행된 중일 수교 과정에서 친한파의 정치적 입지는 급격히 축소되었고, 선진국 위주의 외교 노선은 친한적 노선이 아닌 ‘두 개의 한국 정책’을 통한 국익의 다각화로 이어졌다.

그럼에도 불구하고 미일 관계를 중시한 다나카에게 한국은 여전히 무시할 수 만은 없는 존재였다. 사실상 반한적 성향으로 평가된 다나카 내각의 지도자였던 다나카의 대한 인식은 부정적이지만은 않았던 것이다. 따라서 김대중 납치 사건을 겪으며 한국과의 관계를 단절하자는 야당의 비판은 수용하기 어려운 것이었으며, 한국은 소란스러우면서도 끌고 가야 하는 존재로 각인되었다. 또한 그는 한일각료회의가 예정대로 개최되어야 할 필요성을 피력하며, 한미일 안보체제를 지속시키기 위해 불완전하지만 조속히 사건을 마무리하는 모습을 보였다. 이는 결국 자민당 내 대립 구조 속에서 대한 정책을 구상해야 했던 다나카 수상이 한국과 함께 가야함을 인정하면서도 일정 거리를

유지해야 하는 딜레마에 부딪혔음을 보여준다. 그 결과, 대한정책결정과정 내 상이한 세력 간의 공방은 대한 정책 산출 과정에서 끊임없이 매개 변수로 작용하였고, 다나카는 자신이 구상한 동아시아 질서 내에서 한국에 대해 비협조적인 방향으로 우회할 수밖에 없었다.

제 4 장 1 절에서는 닉슨에 이은 카터 정권의 주한미군철수를 통해 두 행정기의 공통된 대아시아 정책에 대해 살펴보았다. 카터 행정부 역시 닉슨과 평행선을 달리며 주한미군철수와 미중 수교를 추진하였는데, 아시아로부터 멀어지려 했다는 점에서 두 시기의 공통점을 찾을 수 있다. 따라서 오히려 내각기 한일 양국은 그 동안의 갈등을 종결하고 한일의원 안정보장협의회와 야마시타 간리 방위청장관의 방한과 같은 안보 측면의 협력을 추진하였다. 그러나 1970 년대 말 신냉전의 도래는 대탕트와는 또 다른 구조적 위협을 선사하였고, 이는 닉슨의 후퇴와 엄밀히 부합하지 않았다. 즉, 대탕트 종결의 조짐은 사실상 한일 협력의 큰 구조적 유인을 제공해 준 것이다. 그럼에도 불구하고 주한미군철수정책이 취소된 이후에도 오히려 내각은 한국에게 우호적 자세를 견지했고, 이는 1980 년대 나카소네(中曽根) 내각기 한일 협력이 꽃피울 수 있었던 밑바탕을 마련하였다.

2 절에서는 여전히 한국 문제를 둘러싼 보혁 대립이 우호적 대한 정책을 방해하는 요소로 작용하는지에 대해 알아보았다. 야당 세력은 여전히 김대중 사건의 제 3 차 정치적 결착을 주장하고 있었고 이 외에도 김대중의 원상 회복, 사건의 책임 그리고 인권 침해 여부에 대한 재고찰을 촉구하였다. 그러나 모든 야당 의원들이 반한적 태도를 내세우며, 사건 종결의 수정을 요구한 것은 아니었다. 특히 야당 세력 중에서도 사건과 별개로 한일우호선린관계를 유지해야 한다는 의원들이 존재하였으며, 1970 년대 중반과 달리 자민당 내부 분열은 두드러지지 않았다. 나아가 북일 관계에 있어서도 오히려 내각은 후쿠다 내각과 미묘한 차이를 보였다. 당시 한국 조항은 후쿠다 내각과 마찬가지로 남북 간 세력 균형에 중점을 두었지만, 이는 한국 측이 납득할 수 있는 선에서 이루어져야 한다는 신중론이 득세하였다. 또한 한국 조항의 당위성 자체에 대한 의문은 현저히 감소하였으며, 자민당 내부에서도 한국과의 협력을 위한 담론은 꾸준히 증가하고 있었다. 따라서 오히려 여당의 친한적 지지 세력을 기반으로 한국에 비중을 둔 우호적인 대한반도 정책을 실현할 수 있었다.

제 3 절에서는 열린 지역주의에 입각한 오히라 수상의 동아시아 지역 구상을 살펴봄으로써, 총리 개인의 동아시아 전략과 이로부터 파생되는 대한 인식을 분석해보았다. 환태평양 구상을 통해 아시아와 태평양 두 지역을 연결하는 협력체를 주장한 오히라 수상에게 한국의 지정학적 중요성은 이전 내각들보다 더욱 부각될 수밖에 없었다. 다나카와 비교하여 오히라는 소프트 파워를 중시하였으며, 경제 위주의 성장 노선보다는 문화 교류, 상호 공존 또는 상호 이해와 같은 가치를 강조하였다. 따라서 아시아 이웃국가들과의 관계는 선진국가들과의 관계에서 파생되는 부차적인 것이 아닌 외교적 과제의 우선적 목표였으며, 이는 한국은 물론 아세안 국가들과의 관계 증진 장려로 이어졌다. 즉, 일본을 아시아의 일원으로 인식함으로써 아시아 국가들과의 협력을 주장한 오히라에게 한국은 주요한 협력 파트너로 인식된 것이다.

1970년대 초반 미국, 일본, 그리고 중국을 중심으로 한 세력 구상의 언저리에서 주변국에 한정되었던 한국의 역할은 오히라 수상의 동아시아 구상에 의해 한층 적극적으로 변화되었다. 특히 국회소신표명연설 혹은 국회 기록에서 한국과의 관계를 직접적으로 언급하는 오히라 총리의 모습은 냉전기 다른 수상들에 비해 한국에 대해 각별한 관심을 지니고 있었던 점을 명확히 보여준다. 그러나 친한적 성향의 오히라 수상도 집권기 한국을 온전히 포섭하기에는 국내 정치적 한계에 직면하였다. 여전히 야당은 김대중 사건을 구실로 한국과의 협력에 반감을 표했으며, 두 개의 한국 정책을 지지하며 북일 관계를 확충해야 함을 촉구하였기 때문이다. 따라서 한국에 대한 오히라 수상의 배려는 오히려 섬세했다고 볼 수 있으며, 이는 협력보다는 현상 유지라는 무난한 차선택을 선호하는 결과로 이어지기도 하였다.

본 연구는 유사한 미국 정책 하에 상이한 성격의 대한 정책을 살펴봄으로써, 지도자의 인식과 대한정책결정구조 간의 상호 작용으로부터 도출되는 한일 관계에 대한 이해를 제고시키고자 하였다. 이는 서론에서 지적한 대로 냉전기 한일 관계의 국제 체제적 이해를 보완하고자 하는 문제 의식에서 출발하였다. 즉, 본 연구는 한일 협력 혹은 반목의 출발점이 미국의 정책이라는 점을 인정하는 바이다. 그러나 구조적 요인에 경도된 분석은 일본의 국내 정치적 담론이 한일 관계에 미치는 영향력을 고찰하기에는 어려움이 있다. 일본의 대한 정책은 항시 미국의 대아시아 혹은 대한 정책의 지향점과 일치하지 않았기 때문이다.

본 연구는 국내 정치적 변수 중에서도 지도자의 인식 측면을 강조하여 미시적 차원의 분석에 중점을 두었다. 현재 냉전기 수상의 인식을 분석한 연구는 미비한 상태이며, 총리의 특수성이 한일 관계에 미치는 영향력을 규명한 연구 역시 충분하지 않다. 특히 중일국교정상화가 1970년대 중반 한일 반목의 시작점이라고 보는 연구들은 많은 한편, 이와 연계된 다나카의 지역 구상이 한일 관계에 지니는 함의를 고찰한 연구는 매우 드물다. 또한 1970년대 후반 한일 협력을 오히려의 지역 개념 및 대한 인식과 연계하여 분석한 연구 역시 부족하다. 본 연구는 각기 다른 동아시아 지역 구상을 통해 총리의 특수성을 고찰하고 이에 따라 변화하는 대한 인식을 고찰함으로써, 다차원적인 한일 관계 분석에 집중하였다.

또한 기존 연구들의 친한 혹은 반한에 입각한 내각들의 이분법적 분류는 다양한 세력들 간의 공방으로 탄생하는 대한정책결정과정의 역동성을 간과하는 것과 동일하다. 본 연구는 수상의 인식이 보혁 대립 속에서 타협되고 조정되는 과정을 재구성함으로써, 한국에 대해 변동하는 포섭력이 사실상 다양한 행위자들에 의해 이루어지고 있음을 살펴보았다. 따라서 반한적 내각의 지도자가 사실상 반한적이지만은 않으며, 친한적 내각의 지도자 역시 온전히 친한적일수는 없는 딜레마를 그려내고자 하였다. 이를 통해 다원화된 정치 담론 구조가 각 내각의 정체성에 미치는 영향력을 고찰하고, 이것이 미국의 정책을 받아들이는 과정에서 상이한 대한 정책으로 발현됨을 설명하였다.

행위자 차원의 한일 관계 분석은 비단 냉전기에 국한되지 않고, 향후 대한 정책의 중요한 지표가 된다는 점에서 의미가 있다. 즉, 친한적 인식을 지닌 수상의 집권이 우호적 대한 정책을 반대로 한국 문제에 대해 무관심한 수상의 경우 중립적 대한 정책을 전개할 가능성이 크다는 가설로 이어질 수 있다. 또한 수상의 동아시아 지역 구상을 통해 내각의 정책적 지향점을 알 수 있다는 점에서 총리의 특수성에 대한 고찰은 일본 외교 정책 분석에서 중요한 의의를 지닌다. 일례로, 최근 어려움을 겪고 있는 한일 관계는 보통 국가론을 통해 동아시아 지역의 패권 국가로서의 재도약을 희망하는 아베 신조(安倍晋三) 총리의 동아시아 지역 구상과도 연계하여 생각해볼 수 있다. 냉전 이후 지속적으로 약화되고 있는 평화주의론에 대한 국내외적 반대에도 불구하고 우경화로 나아가는 아베 내각의 모습은 그만큼 내각별 특수성이 갖는 중요성을 상기시킨다.

마지막으로 총리의 개별적 인식과 국내 정치와의 상호 작용에 대한 고찰은 대일 외교의 실천적 이념을 시사한다. 최근 복고적 국가주의로 역행하는 모습을 보이는 일본에 대해 한국은 다자간 협조 체제에 기반한 개방적 지역주의를 통해 협력적 대일 체제를 구축해 나아갈 수 있는 것이다. 물론 이러한 협조 체제가 양국이 추구하는 이해 관계와 합치되는 경우 협력의 가능성이 커진다고 볼 수 있지만, 수상의 정책적 이념 분석을 통해 효과적인 대일 외교의 지향점을 마련할 수 있다고 본다.

참고 문헌

1 차 자료

(1) 연설문 및 국회 기록

도쿄대학 동양문화연구소. 『世界と日本』 데이터베이스.
<http://worldjpn.grips.ac.jp/indexPC-ENG.html>

국회기록검색시스템.
<http://kokkai.ndl.go.jp/>

(2) 단행본

한영구와 윤덕민. 2003. 『현대 한일 관계 자료집 I (1965~1979 년)』. 서울: 오름사.

(3) 신문기사

『조선일보』

『경향신문』

『매일신문』

『동아일보』

(4) 박정희 대통령 연설문

행정안전부 국가기록원 대통령기록관
<http://15cwd.pa.go.kr/korean/data/expresident/pjh/profile.html>

(5) 인터뷰 자료집 및 발언집

佐藤 修. 2017. 『田中角栄 最後のインタビュー』. Tokyo: Osamu Sato. (다나카 가쿠에이 인터뷰 자료집)

早坂 茂三. 2016. 『田中角栄回想録』. Tokyo: Hayasaka (다나카 가쿠에이 회상록 중 인터뷰, 발언 모음집 자료)

오히라 마사요시 발언집. 在素知贅(ざいそちぜい) 大平正芳発言集
<http://www.ohira.or.jp/cd/book/zc/index.html>

(6) 일본 외교 청서. 外交青書・白書, 第 17, 18, 19, 22, 23, 24 号.

2 차 자 료

(1) 단 행 본

강태훈. 2000. 『일본 외교 정책의 이해』, 서울: 오름.

공의식. 2003. 『일본 현대정치의 이해』, 부산: 세종출판사.

국민대 일본학연구소. 2011. 『박정희 시대 한일 관계의 재조명』, 서울: 선인.

_____. 2016. 『일본 파워 엘리트의 대한정책』, 서울: 선인.

모리 카즈코. 2006. 『중일관계: 전후에서 신시대로』, 서울: 이북출판.

미치오와 미쓰토시 (ed.). 1993. 『일본의 정치』, 서울: 푸른산.

박철휘. 2011(a). 2011. 『자민당 정권과 전후 체제의 변용』, 서울: 출판문화원.

소에야 요시히데. 2006. 『일본의 미들파워 외교: 전후 일본의 선택과 구상』, 서울: 오름사.

오노 고지. 2003. 『일본 현대 정치사 1945~1998』, 서울: 케이시.

우지 도시코. 2002. 『일본 총리 열전: 이토 히로부미에서 고이즈미 준이치로까지』, 서울: 다락원.

이리에 아키라. 2003. 『일본의 외교』, 서울: 푸른산.

이상훈. 2003. 『일본의 정치과정』, 서울: 보고사.

조석제. 2003. 『다나카와 현대 일본정치: 자민당 정치의 원형과 유산』, 부산: 신지서원.

핫토리 류지. 2017. 『중국과 일본과의 악수』, 서울: 역락.

허드슨 벨러리. 2009. 『외교정책론』, 서울: 을유문화사.

히로시 히라노와 마사루 고노. 2004. 『일본 정치의 이해』, 서울: 푸른미디어.

Buzan, Barry. 1993. *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York: University Press.

Goldstein Judith and Koehane Robert O. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, London: Cornell University Press.

Graham, Allison T. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York: Longman.

Hook, Glenn Dawson. 1974. *The Normalization of Japan-China Relations: External and Internal Policy-Making Process*, Vancouver: The University of British Columbia.

Hudson M, Valerie. 2007. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham: Rowman & Littlefield Pub.

Immerman Richard H and Goedde Petra (eds). 2013. *The Oxford Handbook of the Cold War*, Oxford: Oxford University Press.

Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, N.J.: Princeton University.

John Lewis, Gaddis. 1997. *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Clarendon Press.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925~1975*, California: Stanford University Press.

Kishimoto, Koichi. 1988. *Politics in Modern Japan: Development and Organization*, Tokyo: Japan Echo.

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster.

Leffler, Melvyn P. and Westad, Odd Arne. 2012. *The Cambridge History of the Cold War*, New York: Cambridge University Press.

Litwak, Robert. 1984. *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press.

Lobell, Ripsman and Taliaferro (eds.) 2009. *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press.

- Melanson, Richard. 1996. *American Foreign Policy Since the Vietnam War: The Search for Consensus from Nixon to Clinton*, New York: St. Martin's Press.
- Mihaela, Neacsu. 2010. *Hans J Morgenthau's Theory of International Relations: Disenchantment and Re-enchantment*, New York: Palgrave Macmillan.
- Phil Williams. 1994. *Security in Korea: War, Stalemate and Negotiation*, San Francisco: Westview Press.
- Schaller, Michael. 2016. *The United States and China: Into the Twenty-First Century*, New York: Oxford University Press.
- Skidmore, David. 1996. *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics and the Failure of Reform*, Nashville: Vanderbilt University Press.
- Sprout Harold and Margaret. 1956. *Man-milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Wakamiya, Yoshibumi. 1999. *The Postwar Conservative View of Asia: How the Political Right Has Delayed Japan's Coming to Terms With Its History of Aggression in Asia*, Tokyo: International Library Foundation.
- Waltz, Kenneth N. 2010. *Theories of International Relations*, Long Grove: Waveland Press.
- Ward, Robert E. 1978. *Japan's Political System*, N.J.: Prentice-Hall.
- Wittkopf Eugene and Kegley Charles (eds). 2003. *American Foreign Policy: Pattern and Process*, California: Thompson Learning.
- Yonosuke, Nagai. 1976. "Social Attitudes and Foreign Policy During the 1970s", *The Silent Power: Japan's Identity and World Role*, Tokyo: Simul Press.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 佐道 明広. 2008. 『人物で読む現代日本外交史: 近衛文麿から小泉純一郎まで』, Tokyo: 吉川弘文館.
- 戸川猪佐武. 1982. 昭和の宰相: 田中角栄この政權抗争, Tokyo: 講談社.
- 早野 透. 2012. 『田中角栄 - 戦後日本の悲しき悲しき自画像』, Tokyo: 中央公論新社

早坂茂三. 1993. 『政治家田中角榮』, Tokyo: 集英社.

孫崎 享. 2012. 『アメリカに潰された政治家たち』, Tokyo: 小学館.

大平正芳回想録刊行會. 1983. 『大平正芳回想録』, Tokyo: 鹿島出版会.

福永 文夫. 2008. 『大平正芳―「戦後保守」とは何か』, Tokyo: 中央公論新社.

(2) 학술 논문

김영미. 2011. “외교문서를 통해 본 김대중 납치 사건과 한일 연대”, *한국근현대사연구*, Vol. 58.

김은경. 2010. “냉전 변용기의 한일 관계의 전개-김대중 납치 사건과 박정희 대통령 저격 사건을 중심으로”, *일본공간*, Vol. 7.

김호섭. 2009. “한일 관계 형성에 있어서 정치 리더십의 역할(The Role of Political Leadership for Maintaining the Korean-Japanese Relations), *일본연구논총*, Vol. 29.

남기정. 2011. “중일국교정상화와 한일관계-지연된 갈등 (Normalization of the Relations Between China-Japan and Korea-Japan Relations: A Delayed Discourse), *일본연구논총*, Vol. 33.

마상윤. 2014. “적에서 암묵적 동맹으로”, *한국정치연구*, Vol. 23, No.2.

마상윤과 박원곤. 2009. “데탕트기 한미갈등”, *역사비평*, No. 86.

박선원. 2001. “냉전기 한미일 관계에 대한 체계 이론적 분석”, *한국정치외교사논총*, Vol. 23, No.1.

박철휘. 2011(b). “일본 보수 정치세력의 동아시아를 둘러싼 갈등- 1960 년대와 1990 년대의 비교-(Contending Perspectives on East Asia among Japanese Conservatives Comparing 1960s and 1990s-), *일본연구논총*, Vol. 33.

서승원. 2012. “자민당의 중국 정책과 관계 정상화, 1971~1978”, *일본연구*, Vol. 17.

신옥희. 2004. “이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계”, *한국정치외교사논총*, Vol. 26, No. 1.

신옥희와 김주연. 2015. “신고전적 현실주의로 본 미국의 북한 테러지원국 해제 결정과정”, *한국정치연구*, Vol. 24, No. 2.

손열. 2013. “미중데탕트와 일본: 1972년 중일국교정상화와 교섭의 국제정치(US-China Détente and Japan: International Politics in the China-Japan Negotiation for Diplomatic Normalization)”, *일본연구논총*, Vol. 38.

우승지. 2003. “냉전 시기 한국 일본 협력의 퍼즐”, *한국정치학회보*, Vol. 37, No. 3.

이기태. 2013. “중일 관계의 과거, 현재, 그리고 미래: 중일 갈등 해결의 가능성”, *전략연구*, Vol. 60.

_____. 2014. “데탕트기 미국의 동아시아 정책과 일본의 대한안보정책: 미국의 ‘철수’, ‘균형’, ‘연합’ 전략과 한일안보협력”, *국제정치논총*, Vol. 54, No. 2.

이완범. 2007. “김대중 납치 사건과 박정희 저격 사건”, *역사비평*, No. 80.

_____. 2010. “1970년대 전반기 한일 외교 갈등”, *한국 근현대 정치와 일본*, Vol. 2.

이원덕. 2005. “일본의 동아시아지역 형성정책의 전개와 특징”, *일본연구논총*, Vol. 0, No. 22.

이정환. 2013. “박정희 저격 사건의 한일 관계: 국제 구조의 제약과 국내 정치의 영향(The Park Chung Hee Assassination Attempt Incident and the Crisis of the Korean-Japanese Foreign Relations)”, *일본연구논총*, Vol. 37.

장준갑. 2008. “닉슨 독트린과 미국의 대한정책- 1969년 8월 한미정상회담을 중심으로”, *역사학연구*, Vol. 34.

전호환(田浩煥). 2008. “미국의 대한 군원정책 (1976-1980) 연구: 카터 행정부의 특징적인 정책 내용을 중심으로”, *국방부군사편찬연구소*, Vol. 66.

조관행. 2015. “카터 행정부의 주한미군 철수 결정에 대한 연구: 정책검토위원회와 국가안보회의 논의를 중심으로”, *국방부군사편찬연구소*, No. 94.

조석제. “다나카와 현대 일본정치”, *한국공공관리학보*, Vol. 16, No. 1 (2002): 93~120.

조양현. 2011. “데탕트 체제 전환기의 한일관계: 오키나와 반환 및 주한미군 철수 문제를 사례로”, *국제지역연구*, Vol. 20, No. 1.

_____. 2015. “냉전의 동남아시아적 전개- 글로벌 냉전의 개입과 지역 자율성(Development of the Cold War in Southeast Asia-Interventions of the global Cold War and the Regional Autonomy)”, *세계정치*, Vol. 22.

조철제. 2008. “중일국교정상화와 일본 수상의 외교 리더십에 관한 연구: 다나카 수상을 중심으로”.

차 빅터. 2004. 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각 안보체』, 서울: 문학과학사.

최은봉과 오승희. 2012. “전후 중일관계의 형성과 변환 과정(1952~1972)-국제 환경, 정책 패러다임, 제도”, *일본연구*, Vol. 51.

최희식. 2011. “전후 한일관계의 구도와 민주당 정부 하의 한일관계”, *국제지역연구*, Vol. 20, No. 3.

_____. 2012. “일본에서의 열린 지역주의(open regionalism) 개념 형성 과정 연구(The Making of Open Regionalism Concept in Japan)”, *일본연구논총*, Vol. 35.

하세현. 1998. “일본 자민당 정부조사회와 사전 심사 관행의 제도화”, *국제정치연구*, Vol. 1.

Angel, Robert C. 1998. “Prime Ministerial Leadership in Japan: Recent Changes in Personal Style and Administrative Organization”, *Pacific Affairs*, Vol. 61, No. 4.

Campbell and Scheiner. 2008. “Fragmentation and Power: Reconceptualizing Policy Making Under Japan’s 1955 System”, *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 9, No. 1.

Chae Jin, Lee. 1969. “The Politics of Sino-Japanese Trade Relations”, *Public Affairs*, Vol. 42, No. 2.

David G. Brown. 1992. "Chinese Economic Leverage in Sino-Japanese Relations", *Asian Survey*, Vol. 12, No. 9.

Gaddis, John Lewis. 1986. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security*, Vol. 10, No. 4.

Hinata-Yamaguchi, Ryo. 2016. "Completing the US-Japan-Korea Alliance Triangle: Prospects and Issues in Japan-Korea Security Cooperation", *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 28, No. 3.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925~1975*, California: Stanford University Press.

Lobell, Steven E. 2002. "War is Politics: Offensive Realism, Domestic Politics, and Security Strategies", *Security Studies*, Vol. 12, No. 2.

Minor, Michael. 1985. "Decision Models and Japanese Foreign Policy Decision Making", *Asian Survey*, Vol. 25, No. 12.

Muramatsu Michio and Krauss Ellis S. 1982. "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism" in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba. 1987. *The Political Economy of Japan Vol. 1*, California: Stanford University Press.

Ok Tae Hwan. 1990. "Japanese Reactions on President Carter's Korean Withdrawal Policy", *Asian Perspective*, Vol. 14, No. 2.

Pempel T.J. 1974. "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan", *American Journal of Political Science*, Vol. 18.

Richard K. Ashley. 1984. "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, Vol. 38, No. 2.

Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, Vol. 51, No. 1.

Sprout Harold and Margaret. 1957. "Environmental Factors in the Study of International Politics", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 1, No. 4.

Steven E. Lobell. "War is Politics: Offensive Realism, Domestic Politics, and Security Strategies", *Security Studies*, Vol. 12, No. 2.

Watanabe, Akio. 1985. "Political Change in Japan and Korea-Japan Relations", *국제정치학논총*, Vol. 25.

Woo, Seongji. 2003. "Triangle Research and Understanding Northeast Asian Politics", *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 2.

張躍斌. 2013. "日中国交正常化における田中角栄の役割再考", *環日本海研究年報*, No. 20.

別枝行夫. 2018. "戦後日中関係と公明党." *北東アジア研究*, Vol. 29.

深津勇仁. 冷戦変容期田中外交の一考察～資源・経済外交の視座から

小川 祐介. 2009. 大平正芳政権の対外政策 —テダントと新冷戦の狭間で、マルチラテラルとハイラテラルの追求—, *政治学研究*, Vol. 41.

高村忠成. 1984. "アジア・太平洋地域協力構想と日本の立場 <特集>
環太平洋諸国における安全保障問題と日本の課題"

回凱. 2007. 環太平洋漣帶構想: 大平外交とアジア太平洋地域秩序の模索,
北大法學研究科シュニア・リサーチ・ジャーナル, Vol. 14.

星野三喜夫. 2011. 「開かれた地域主義」と環太平洋連帶構想,
新潟産業大学経済学部紀要, Vol. 39.

Abstract

United State's Asia Strategy and Changes in Japan's Korea Policy During the 1970s -Comparative Analysis of Tanaka(田中角栄) and Ohira(大平正芳) Cabinet-

Youmin Bang

Dept. of Political Science and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

United State's Asia strategy has been an indispensable part in shaping Korea-Japan relations during the Cold War since the establishment of US-Japan-Korea alliance triangle. With the completion of Korea-Japan normalization in 1965, a security triangle led an anti-Communist bloc in Northeast Asia. Therefore, there has been a predominant tendency to analyze the nature of Korea-Japan relations solely based on a structural factor. However, this study emphasizes domestic factors such as a leader's perception and the decision-making structure, which filter and ultimately alter structural effects.

Such perspective stems from an observation that Korea-Japan relations during the Cold War period has not always been dictated by structural pressure, interpreted as the United State's Asia strategy. Thus, the main question is as followed: "Why did the Tanaka and Ohira cabinets implement contrasting Korea policies while the nature of United State's Asia strategies were similar?" This study suggests that an active interaction between prime minister's perception of international relations and decision-making structure led to dissimilar Korea policies.

In order to substantiate such claim, this study mainly examines National Assembly records and prime minister's policy speeches to operationalize perceptual and domestic procedural variables. National Assembly records provide useful access to conservative-liberal struggle

concerning “Korea problem” during the 1970s. Policy speeches also act as an effective indicator regarding prime minister’s personal policy preferences, understanding of international politics and regional strategies toward East Asia. This study utilizes these data to conduct literature review focusing on domestic dynamics surrounding Korea-Japan cooperation and conflict.

Tanaka’s regional strategy marginalized Korea, since his idea of East Asia was strictly limited to great powers. As he hurriedly succeeded Japan-China normalization in 1972 following the Nixon Shock, he envisioned a stable East Asian power balance led by the US, China and Japan. Such regional strategy naturally diminished Tanaka’s concern toward Korea, and with the kidnapping of Kim Dae Jung in Tokyo, domestic opposition toward Park administration exacerbated. Thus, Tanaka had no choice but to maintain distant relations with Korea in order to deal with sensitive public.

On the other hand, Ohira favored a concept of open regionalism, emphasizing mutual cooperation and interdependence between Asian countries. This made a sharp contrast with Tanaka’s approach to Korea, since Ohira saw Korea-Japan relations as an essential part of realizing his regional strategy. At the same time, LDP members also felt necessary to promote security cooperation with Korea, with the growing fears towards Soviet influence. Therefore, active interaction between Ohira’s pro-Korea tendency and LDP members’ rooting for close alliance led to policies favoring Korea.

This study offers several implications. First, it highlights an approach to Korea-Japan relations during the Cold War based on individual actors, which complements extant structure-oriented works. Secondly, it emphasizes interaction between domestic factors, contributing to neoclassical realism’s contemplation on domestic mechanism filtering structural pressure. Lastly, it provides an insight into prediction of future Korea-Japan relations by underlining a leader’s perception and domestic structure as indicators.

Keywords : foreign policy analysis, neoclassical realism, prime minister, korea policies, US-Japan-Korea alliance triangle, korea-Japan relations

Student Number : 2017-26968